

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO
Departamento de Derecho Administrativo



TESIS DOCTORAL

**El control de las administraciones públicas en el sector
vitivinícola: el papel de los consejos reguladores**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Agustín González González

Directores
Fernando González Botija
Rafael Gómez-Ferrer Rincón

Madrid, 2014

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Administrativo



TESIS DOCTORAL

**El control de las Administraciones Públicas en el
sector vitivinícola: El papel de los Consejos
Reguladores**

Memoria para optar al grado de Doctor
presentada por

AGUSTIN GONZÁLEZ GONZÁLEZ

DIRECTORES:

Fernando González Botija
Rafael Gómez-Ferrer Rincón

Madrid, 2014

A mis padres, Agustín y Julia, que me dieron la vida.

A Marta, Lucía y Mauro, que son mi vida.

AGRADECIMIENTOS

Aun recuerdo que siendo aún estudiante de bachillerato cayó por primera vez en mis manos la carta que el ya premio Nobel Albert Camus dirigió al señor Germain, que había sido su maestro en primaria. Se dice que fue la única carta de agradecimiento que escribió. Todos los que hemos tenido un buen maestro no podemos evitar conmovernos con las palabras sentidas y sinceras que el existencialista francés dedica a quien lo inició en la lectura de los filósofos.

Yo he tenido la enorme fortuna de encontrarme con dos, quizá cuando menos lo esperaba. Por ello, quiero agradecer de corazón a Fernando González Botija y a Rafael Gómez-Ferrer Rincón el tiempo y la comprensión prestada, su magisterio y su infinita paciencia.

No puedo resistirme a traer aquí las palabras de Camus, que hago mías, pues también estas líneas me dan ocasión de haceros saber que vuestro esfuerzo, vuestro trabajo y vuestro corazón generoso continuarán siempre vivos *"en uno de vuestros pequeños escolares"*,

Un abrazo con todas mis fuerzas,

INDICE

<u>INDICE</u>	4
<u>ABREVIATURAS</u>	9
<u>ODA AL VINO DE OMAR KHAYYAN</u>	13
<u>INTRODUCCION</u>	14
<u>PRIMERA PARTE: LOS CONSEJOS REGULADORES DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN VINICAS: UN ESTUDIO DE SU ARQUITECTURA JURIDICA.</u>	19
I. VINO Y DERECHO	20
II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ANTECEDENTES DE LOS CONSEJOS REGULADORES	21
1. ANTECEDENTES REMOTOS	22
2. ANTECEDENTES PRÓXIMOS: EL VINO DE JEREZ	25
3. LA LEGISLACIÓN DESDE FINALES DEL SIGLO XIX	27
III. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA	38
1. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONSEJOS REGULADORES DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN EN LOS ANTECEDENTES LEGALES	39
2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONSEJOS REGULADORES DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN EN LA LEY DE LA VIÑA Y EL VINO (LEY 24/2003)	43

3. CONCEPTO Y DEFINICIÓN DEL CONSEJO REGULADOR DE LA DENOMINACIÓN DE ORIGEN	47
IV. ORGANIZACIÓN DE LOS CONSEJOS REGULADORES	49
1. BREVE RECORRIDO HISTORICO SOBRE LA ARQUITECTURA ORGANICA DE LOS CONSEJOS	49
2. LA LEY DE 2003: UNA NUEVA ORGANIZACIÓN DE LOS CONSEJOS	52
3. COMPOSICIÓN	57
4. ORGANIGRAMA CONSEJO REGULADOR RIBERA DEL DUERO	62
5. ORGANIGRAMA DE LA D.O. RIAS BAIXAS	66
6. ORGANIGRAMA DE LA D.O. "CARIÑENA"	68
7. ORGANIGRAMA DEL C.R. DENOMINACIONES DE ORIGEN "JEREZ-XÉRÈS-SHERRY" - "MANZANILLA-SANLÚCAR DE BARRAMEDA" Y "VINAGRE DE JEREZ"	70
8. ORGANIGRAMA DOC RIOJA	71
V. PERSONAL Y BIENES AL SERVICIO DE LOS CONSEJOS REGULADORES	74
VI. RÉGIMEN FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO	76
<u>SEGUNDA PARTE: LOS CONSEJOS REGULADORES COMO ORGANOS DE GESTION DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN</u>	88
I. LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN DE LOS VINOS DE CALIDAD PRODUCIDOS EN UNA REGIÓN DETERMINADA	89
1. INTRODUCCION.	89
2. CAPACIDAD Y PERSONALIDAD DE LOS CONSEJOS.	95
3. LOS APARTADOS 3 A 6 DEL ARTICULO 25.	102
4. APARTADOS 7 A 10 DEL ARTICULO 25: ORGANIZACIÓN, PUBLICIDAD DE LOS ACUERDOS, CUOTAS Y NOMENCLATURA.	108
II. FINES Y FUNCIONES DE LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN	111
1. LOS FINES.	111

2. LAS FUNCIONES	114
3. LA POLEMICA EN TORNO A EL ORGANO DE GESTION DE LA DENOMINACION DE ORIGEN SUPRAESTATAL "LA RIOJA".	138
4. LA LEGISLACION AUTONOMICA Y LA GESTION DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN POR LOS CONSEJOS REGULADORES.	143

TERCERA PARTE: ORGANOS DE CONTROL DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN **167**

I. INTRODUCCION	168
II. EL CONTROL Y LA LEY DE LA VIÑA Y EL VINO	169
III. EL CONTROL DE LOS OPERADORES Y LA CERTIFICACION EN LA LEGISLACION AUTONOMICA	196
1. MODELO CORPORATIVO	198
2. MODELO INSTITUCIONAL	218
3. TERTIUM GENUS	223

CUARTA PARTE: LA POTESTAD SANCIONADORA EN LA LEGISLACION VITIVINICOLA Y EL PAPEL DE LOS CONSEJOS REGULADORES DE LAS D.O. EN EL NUEVO ESCENARIO. **229**

I. INTRODUCCION	230
II. EL REGIMEN SANCIONADOR EN LA LEGISLACION VITINICOLA.	231
1. EL MARCO LEGAL DE LA LEY DE 2003.	231
2. LAS INFRACCIONES.	236
3. LAS SANCIONES, SANCIONES ACCESORIAS Y MEDIDAS COMPLEMENTARIAS.	250

III. EL TITULO COMPETENCIAL DESDE EL QUE SE PROYECTA LA LVV: LA COMPETENCIA MATERIAL	263
IV. LA COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CORRELATIVA POTESTAD SANCIONADORA	279
V. TRES MODELOS A LOS QUE RECONducIR LA NORMATIVA AUTONÓMICA SOBRE LA POTESTAD SANCIONADORA.	289
1. EL MODELO RIOJANO	289
2. EL MODELO CATALÁN.	293
3. EL MODELO NAVARRO.	295
VI. ÁMBITO SUBJETIVO DE LAS INFRACCIONES	311
1. LA TITULARIDAD DE LA POTESTAD SANCIONADORA	311
2. LOS SUJETOS ACTIVOS DE LAS INFRACCIONES PREVISTAS EN LA LEY VITIVINÍCOLA DE 2003	321
3. EL ARTÍCULO 41 DE LA LVV: LA RESPONSABILIDAD SUCESIVA EN EL ILÍCITO VITIVINÍCOLA.	337
VII. EL PAPEL DE LOS CONSEJOS REGULADORES	346
VIII. LA TRANSFORMACION DE LOS VEEDORES Y SU NUEVO LUGAR EN LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR	377
1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA	377
2. LAS ACTAS DE LOS VEEDORES	384
3. LOS ELEMENTOS DE LAS ACTAS DE INSPECCION.	387
4. LAS ACTAS DE INSPECCION: VALOR PROBATORIO	468
CONCLUSIONES FINALES	484
SUMMARY	487
I. INTRODUCTION	487
II. OBJECTIVES	488

III. RESULTS	489
IV. CONCLUSIONS	491
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	<u>494</u>
<u>DOCUMENTACION</u>	<u>505</u>

ABREVIATURAS

AMJF	Archivo Municipal de Jerez de la Frontera
AN	Audiencia Nacional
AOC	Appellation d'origine contrôlée
Ar.	Aranzadi
ARC	Código Administrativo de Referencia
Art.	Artículo
ASAJA	Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores
AVC	Asociación de Viticultores de Cataluña
AVN	Asociación de Viticultores de Navarra
AVR	Asociación de Viticultores Riojanos
BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOC	Boletín Oficial de Canarias
BOCM	Boletín Oficial de Castilla La Mancha
BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOG	Boletín Oficial de Galicia
BOIB	Boletín Oficial de la Islas Baleares
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
CAE	Código de Actividad y Establecimiento

CC	Código Civil
CC.AA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
Cendoj.	Centro de Documentación
CP	Código Penal
CR	Consejo Regulador
DO	Denominación de Origen
DOC	Denominación de Origen Calificada
DOCV	Diario Oficial de la Comunidad de Valencia
DOE	Diario Oficial de Extremadura
DOGC	Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña
DOP	Denominación de Origen Protegida
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EAPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco
Ed.	Editorial
EDA	Documento Administrativo Electrónico
EDJ	El Derecho Editores Jurisprudencia
ENAC	Entidad Nacional de Acreditación
EVENA	Estación de Viticultura y Enología de Navarra
EVV	Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes
FJ.	Fundamento Jurídico
ICAN	Instituto de Calidad Agroalimentaria de Navarra
IG	Indicación Geográfica
IGP	Indicación Geográfica Protegida
INAO	Institut National des Appellations d'Origine
INAP	Instituto Nacional de las Administraciones Publicas
INCAVI	Instituto Catalán de la Viña y el Vino
INDO	Instituto Nacional de las Denominaciones de Origen

INGACAL	Instituto Gallego de Calidad Agroalimentaria
INTIA	Instituto Navarro de Tecnologías e Infraestructuras Agroalimentarias,
IVICAM	Instituto del Vino de Castilla La Mancha
IVCA	Instituto Valenciano de Calidad Agroalimentaria
JAL	Jefaturas Agronómicas Locales
JAP	Jefaturas Agronómicas Provinciales
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LECr.	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LGT	Ley General Tributaria
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común
LVCM	Ley del Vino de Castilla La Mancha
LVV	Ley de la Viña y del Vino
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
MARM	Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino
NIPO	Número de Identificación de Publicaciones Oficiales
OCM	Organización Común de Mercado
ODECA	Oficina de Calidad Alimentaria de Canarias
OIA	Organización Interprofesional Agroalimentaria
OIPVR	Organización Interprofesional del Vino de La Rioja
OM	Orden Ministerial
PAC.	Política Agrícolas Comunitarias
Pág.	Página
RCE	Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo
RD	Real Decreto
REPS.	Reglamento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora

RJ	Repertorio de Jurisprudencia
R.O.	Real Orden
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial
SAT	Sociedad Agraria de Transformación
SNT	Servicio Nacional del Trigo
SS.	Siguientes
STC	Sentencia Tribunal Supremo
STS	Sentencia Tribunal Constitucional
STSJ	Sentencia Tribunal Superior de Justicia
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UNE	Normativa Española
v.c.p.r.d.	vinos de calidad producidos en regiones determinadas

ODA AL VINO DE OMAR KHAYYAN¹

¿Por qué vendes tu vino, mercader?

¿Qué pueden darte a cambio de tu vino?

¿Dinero...? ¿Y qué puede darte el dinero?

¿Poder...? ¿Pues no eres dueño del mundo cuando tienes en tus manos una copa?

¿Riqueza...? ¿Hay alguien más rico que tú, que en tu copa tienes oro, rubíes, perlas y sueños?

*¿Amor...? ¿No sientes arder la sangre en tus venas cuando la copa besa tus labios?
Pues si todo lo tienes en el vino, dime, mercader, ¿por qué lo vendes?*

Si locura no fuese, cual la araña en su nido

Cuidarías la tela de tu vida presente:

¿Y a qué, si nadie sabe si el aliento absorbido

Puede volver al aire de donde fue bebido?

El ayer ya dispuso del hoy la suerte triste,

Y el silencio y el triunfo y el dolor del mañana:

¡Bebe! pues que no sabes cuándo y porqué viniste

E ignoras porqué y dónde predestinado fuiste.

¹ Matemático, astrónomo y poeta persa, nacido en Nishapur, la entonces capital selyúcida de Jorasán (actual Irán) alrededor del año 1040 DC, donde también murió, probablemente en el 1124 DC. Es conocido ante todo por su poesía, un corpus llamado *Ruba`iyyat* ("cuartetas", en árabe), que como su nombre indica son series de cuatro versos, escritos en la lengua materna del poeta, el farsi, en el que esta recogida la Oda que se reproduce.

INTRODUCCION

Durante el siglo XVI comienza en Europa un creciente interés por los viajes y por el conocimiento de las costumbres y culturas de países vecinos. En nuestro país estos primeros cronistas serán comerciantes y políticos que transmiten a sus compatriotas sus impresiones y experiencias en el suelo del entonces poderoso y emergente Reino de España. Será frecuente durante este siglo y el siguiente que de un modo u otro, estos huéspedes enjuicien nuestros caldos, unas veces de modo laudatorio, otras sin benevolencia alguna. Nos recuerda Caballero Bonald en su *Breviario del Vino*² el conocido elogio que del vino de Jerez pone Shakespeare en boca de Falstaff

“Un buen Jerez produce un doble efecto: primero sube hasta el interior del cerebro, seca allí los torpes y malolientes vapores que lo envuelven; lo hacen ágil, valiente, inventivo, pleno de concepciones ardientes y deleitosas formas (...). La segunda propiedad de este excelente Jerez es la de calentar la sangre que estando antes fría y calmosa dejaba el hígado macilento, lo que es signo de pusilanimidad y cobardía, pero el vino de Jerez la caliente y la hace correr del centro a las partes extremas, iluminando el rostro que, como un faro, ordenar armarse a todo el resto de ese pequeño reino que es el hombre (...). Si mil hijos tuviera, el primer principio humano que les enseñaría sería abjurar de toda bebida insípida y dedicarse al Jerez”.

Como decíamos, no siempre la crítica fue tan apacible, en buena medida debido a la extendida práctica en aquel entonces de mezclar vinos entre si e incluso con agua o

² CABALLERO BONALD, J. M. *Breviario del Vino* Seix Barral 2006 Pág. 74 y ss.

con otras sustancias menos inocuas, aunque igualmente adulteradoras. Tampoco el control oficial sobre la vinificación y su almacenamiento para prevenir aquellas prácticas fraudulentas pasaba de la mera teoría³. Este nudo gordiano que ata control y calidad pervive en nuestro horizonte durante siglos hasta llegar a nuestros días. Así puede verse en la Sentencia del Tribunal de Justicia⁴ de las Comunidades Europeas de 16 de mayo de 2000 en el que el vino español ganó una importante batalla, al desestimar el Tribunal de Luxemburgo el contencioso planteado por Bélgica que solicitaba el embotellado en su país de los vinos a granel de la Denominación de Origen (DOC) Rioja. El Tribunal de Justicia afirmará en su resolución que un vino de calidad es un producto de gran especificidad y que el mantenimiento de sus cualidades y características particulares requiere vigilancia y esfuerzos⁵.

Este control de la calidad y del cumplimiento de la normativa en materia vinícola ha venido descansando durante los últimos noventa años a hombros de las Denominaciones de Origen. Ahora bien, al igual que ha sucedido en Francia con las Appellation d'origine Contrôlée (AOC)⁶, en nuestro país, estas Denominaciones de

³ En efecto durante esta etapa primigenia de comercialización del vino la normativa sobre el control del vino esta focalizada fundamentalmente en el pago de tributos y diezmos por la producción y comercialización de los caldos, quedando la calidad de los mismos relegada a un muy segundo plano. En este sentido resulta muy revelador el trabajo de Julián Pablo Díaz López sobre la hacienda marquesal velezana de los siglos XVI y XVII, en el que se da cuenta de una extensa bibliografía sobre esta ordenación pseudo tributaria, pseudo administrativa, entre la que destaca las obras de Corral García, J., *Ordenanzas de los concejos castellanos :formación, contenido y manifestaciones (siglos XIII-XVIII)*, Burgos, 1988, Ladero Quesada y Galán Parra, “Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación (siglos XIII al XVIII), *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Medieval*, 1, 1982, pp. 221-244; Ladero Quesada, M. A., “Las ordenaciones locales: siglos XIII-XVIII”, *En la España Medieval*, 21, 1998, 293-338; Domínguez Company, F., *Ordenanzas municipales Hispanoamericanas*, Madrid-Caracas, 1982; Porras Arboledas, P., “Las ordenanzas municipales. Algunas propuestas para su estudio y un ejemplo”, *Espacio, Tiempo y Forma, Serie III Historia medieval*, 7, 1994, pp. 49-64; Díaz López, J. P., *Ordenanzas municipales de Huéscar, siglo XVI*, Huéscar (Granada), 2001.

⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-388/95, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308/

⁵ En este sentido resulta muy interesante el artículo “Sobre el conflicto de nombres geográficos vinícolas: la Rioja argentina y el Rioja” de Carlos Coello Martín y Fernando González Botija publicado en el Anuario jurídico de La Rioja, ISSN 1135-7096, N° 9, 2003-2004, Págs. 25-62

⁶ Los orígenes de la AOC se remontan al siglo XV, cuando el queso roquefort (de Roquefort-sur-Soulzon) fue regulado mediante un decreto parlamentario. La primera ley moderna, sin embargo, fue

Origen han sido criticadas por ser, más que organismos de promoción de la más alta calidad, 'lobbies' dominados por los agentes más poderosos de cada región vitícola – cooperativas, grandes empresas y grupos bodegueros...–, que reglamentariamente dominaban los órganos rectores y escribían los reglamentos para luego aplicarlos de manera sectaria en favor de esas fuerzas dominantes. Consecuencia de ello se ha denunciado también que la calidad raramente ha sido la primera preocupación de esas fuerzas, imponiéndose la ley del mínimo común denominador y no la de la excelencia.⁷

El punto central de conflicto que ha planteado la Ley de 2003 es la organización de las Denominaciones de Origen. Mientras algunos operadores –ASAJA⁸, la Federación Española del Vino entre otras- celebraron la llegada de la nueva Ley y la consagración en el texto legal de la separación de funciones que evita que no sean los mismos quienes hacen sus normas y se encarguen de hacerlas cumplir⁹, otros, más próximos a los Consejos Reguladores, se preguntan en base a qué principio se ha pretendido sustituir un sistema que ha funcionado razonablemente bien, aunque lógicamente fuera superable, por otro del que nadie puede garantizar que fuese mejor.

Lo cierto es que el nuevo texto, aun separando el control y la gestión dentro de los Consejos Reguladores, lo hace sin que se asista a una ruptura radical con el viejo modelo, como veremos más adelante. La genuina novedad es que el nuevo texto legal

promulgada el 6 de mayo de 1919, cuando se aprobó la Ley para la Protección del Lugar de Origen, especificando la región y localidad en la que un producto dado debía ser elaborado. Dicha ley ha sido reformada varias veces desde entonces. El 30 de julio de 1935 se creó el Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (Institut National des Appellations d'Origine, INAO), un organismo dependiente del Ministerio de Agricultura francés, encargado de administrar el proceso de regulación en lo que a vinos se refiere. Diversas leyes francesas promulgadas en los años cincuenta, sesenta y setenta del siglo XX crearon e hicieron obligatorio el sello identificando las Denominaciones. El 2 de julio de 1990 se extendió el ámbito de actuación del INAO para cubrir no sólo vinos sino también otros productos agrícolas.

⁷ <http://elmundovino.elmundo.es> Los 'defensores de la calidad' por Fernando Point

⁸ <http://www.asajanet.com/asaja/sectorial/procesar.do?id=4188&accion=noticia>

⁹ DEL REY, R. La nueva Ley del Vino: Positiva pero mejorable, Revista agropecuaria, ISSN 0002-1334, Año nº 71, Nº 846, 2002, Págs. 822-825

establece garantías adicionales en las labores de control, que tendrán que ser desempeñadas desde la independencia y autonomía que la LVV espera y desea para los órganos encomendados a esta causa.

En este estudio se pretende profundizar precisamente en esta nueva disposición de los Consejos Reguladores y en el impacto que ha tenido esta previsión del legislador de separar las estructuras de control y gestión, la mutación en su naturaleza jurídica e incluso en su propio concepto y definición. En definitiva, se trata de atender a la metamorfosis experimentada en los órganos de gestión de la poderosa herramienta que representan las Denominaciones de Origen, en un sector como el vinícola, en el que tenemos el primer viñedo del mundo y sin embargo, somos los terceros productores de vino, así como los terceros exportadores mundiales, por detrás en ambos casos de Francia e Italia.

Finalmente, especial atención ha merecido en el desarrollo de este estudio, y así resulta de la extensión dada al epígrafe, la potestad sancionadora en el ordenamiento sectorial en el que se incardinan los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen vitivinícolas. No puede ser de otra manera, habida cuenta de que, de todas las transformaciones pretendidas por la Ley de la Viña y el Vino de 2003, el desplazamiento de esta potestad en favor de las Consejerías Autonómicas ha sido, es y seguirá siendo caballo de batalla entre los actores jurídicos del sector y las Administraciones Públicas. En efecto, la pérdida por los Consejos Reguladores de sus viejas potestades sancionatorias les ha desnudado de toda herramienta útil para disciplinar las denominaciones que gestionan y controlan, quedando reducidos a meros denunciadores ante la Administración de las conductas que tradicionalmente reprimieron. Ello ha supuesto una más que notable merma, tanto cualitativa como cuantitativamente, en la participación de los Consejos Reguladores en el procedimiento sancionador, pues conviene tener presente que la reasignación de papeles operada por la Ley de la Viña y el Vino, en la que a los Consejos se les encomienda el de mero delator de las infracciones cometidas por uno de sus integrantes, no es precisamente un punto de

partida que garantice el compromiso con la actividad represiva de la Administración Autonómica, que es la que asume la potestad de instruir y sancionar, con las desviaciones que también veremos .

Encarar la nueva arquitectura de la potestad sancionadora en la legislación autonómica, nos llevará a examinarla no solo desde el punto de vista subjetivo de los actores, activos y pasivos, sino que también veremos en detalle la nueva ordenación jurídica de la figura del veedor. A esta última cuestión se dedica prácticamente la mitad de la extensión del epígrafe, en el que sucesivamente se van analizando su evolución histórica, su participación en el procedimiento sancionador y el resultado de su actividad; las actas de inspección y su valor probatorio. Esta extensión en su tratamiento persigue cerrar el estudio de la potestad sancionadora, ofreciendo un retrato del régimen legal y reglamentario que las Comunidades Autónomas han deparado para esta figura tradicional e histórica en la legislación vitivinícola patria y a la que el texto nacional de 2003 posterga y abandona. .

**PRIMERA PARTE: LOS CONSEJOS REGULADORES DE LAS
DENOMINACIONES DE ORIGEN VINICAS: UN ESTUDIO DE SU
ARQUITECTURA JURIDICA.**

I. VINO Y DERECHO

Los románticos europeos (Shelley, Byron, Herder, Hoffman...) denunciaron el peligro que para el hombre moderno significaba la destrucción del medio natural por la producción industrial sin orden ni control. Shelley, en *El monstruo de Frankstein* (una metáfora sobre el hombre moderno que venía y que ella visionó nocturnamente en una playa del Adriático) denunciaba que la destrucción de la naturaleza destruiría al hombre convirtiéndolo en un monstruo para sí mismo, para las demás especies y para la tierra. La filosofía del Origen para un producto y la gastronomía nacieron para decirle al ser humano que es posible ordenar la producción alimentaria en armonía con el medio.

De entre todos los productos gastronómicos el vino es el faro en torno al que se va desarrollando esta cultura del Origen. La explicación de esta vocación pionera del vino quizá no se encuentre en la preocupación humana del medio natural sino en razones más espurias como la defensa frente al quebranto económico causado a los productores y cosecheros por el fraude en la comercialización de los caldos, al declararse orígenes falsos en las mercancías. En cualquier caso es indudable que el vino es un producto que recibe un tratamiento especial en muchas de las manifestaciones culturales (artísticas, literarias o religiosas) de las sociedades civilizadas. En primer lugar, porque incorpora una serie de valores sociales y éticos concretos, asociados a su consumo, que se traducen en representaciones muy diversas, desde su carácter de objeto de lujo o de elemento indicador de una forma de vida (la ciudad y sus comodidades) hasta las limitaciones o prohibiciones relacionadas con su uso, e incluso como portador de valores patrióticos y políticos. La Exposición de motivos del Decreto de 13 de Septiembre de 1932 afirma que,

“por tratarse de un cultivo (la vitivinicultura) de un cultivo colonizador por excelencia, democrático y nacional, precisa que los poderes públicos atendieran a remediar las crisis periódicas que esta producción venía padeciendo, con gran trastorno de los sectores humildes y laboriosos del campo, a cuya perseverancia e incansable afán se debe la creación de tan importante vena de riqueza patria”.

A pesar de tan ancestral cultura del vino, con su proyección social, literaria y mística, el Derecho tardó mucho en entrar en este campo, que le era ajeno mientras pertenecía al mundo de las satisfacciones de los sentidos o de los sentimientos. Sólo cuando el vino se convirtió en un problema de salud, de orden público o económico -y los poderes públicos se interesaron por estas cuestiones- es cuando las pragmáticas y las leyes hicieron acto de presencia, primero prohibiendo, después fomentando y luego regulando la producción, la comercialización y el consumo.¹⁰

Los Consejos Reguladores se han considerado desde siempre como un complemento indisociable del reconocimiento de las Denominaciones de Origen y pieza esencial de su sistema.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ANTECEDENTES DE LOS CONSEJOS REGULADORES

La evolución histórica de los Consejos Reguladores, en cuanto órganos o instrumentos de una realidad jurídica más amplia y compleja, como son las Denominaciones de Origen, por fuerza aparece anudado a la propia historia de estas. Por ello, el deseo de acudir al origen de los Consejos Reguladores obliga a no perder la

¹⁰ Preámbulo de la ley 24/2003 por la que se aprueba la Ley de la Viña y el Vino, BOE núm. 165 Viernes 11 julio 2003 paginas 27165 y siguientes

óptica desde la que se contempla la transformación en el tiempo de las Denominaciones de Origen, pues ello es, en último caso, la fuerza motriz de la propia evolución de los Consejos Reguladores.

1. ANTECEDENTES REMOTOS

Las Denominaciones de Origen (D.O.) desde el punto de vista del historiador, constituye el corolario jurídico de un largo y trabajoso camino lleno de intereses económicos y contradicciones sociales. En este sentido, rastrear los antecedentes de las Denominaciones de Origen, entendido como exigencias de ordenación y regulación de la producción y el comercio del vino, nos conduce a la recuperación de fragmentos importantes de nuestra historia jurídica y socioeconómica.

Algunos historiadores han situado en Francia, en torno al año 1300 las primeras disposiciones reglamentarias que impedían dar a los vinos de una región otro nombre que no fuera el de donde se produjo. En el Derecho español, las primeras huellas de esta incipiente reglamentación se descubren¹¹ en el archivo Regional de Galicia (Legajo 26.362 n°31) con un texto normativo de 1564, referido al vino de Rivadavia:

“El vino de Rivadavia ha de ser de la viña de Rivadavia hasta la fuente de San Clodio, de las partes siguientes: primeramente feligresía Sampayo, San Andrés de Camporredondo, Esposende, Pozoshermos, hasta llegar a la dicha fuente de San Clodio, toda la orilla del río Avia y de allí revolver abajo, Vieyte, Beade, etc..”, “otro si porque de meterse vino en esta villa de partes donde no se hace bueno y ay daño e inconveniente porque debaxo de una cuba de buen vino benden a los mercaderes otro que

¹¹HERRERO, L. *“La protección de las Denominaciones de Origen en España”*. Seminario Nacional de la OMPI sobre protección legal de las Denominaciones de Origen, Lima 1997.”.

no es tal, y los compradores después se allan engañados, y no es vino que se pueda cargar sobre el mar”..

Medio siglo antes, en 1510, el rey Fernando II de la Corona de Aragón creó una institución foral que se puede considerar la primera D.O. alimentaria de Europa, la *Junta d'Inhibició del vi foraster d'Alacant*. En aquel tiempo Alicante era el principal centro vinícola europeo porque producía tintos de gran calidad, apreciados por su gran estabilidad enológica, y el rancio de Alicante conocido como Fondillón, de gran prestigio y alta cotización. Estos vinos fueron el producto de la relación del medio natural (*l'horta d'Alacant*) con una variedad traída de Grecia (la monastrell) y el asentamiento humano de la repoblación cristiana del Reino de Valencia tan sólo 250 años antes. Después le siguió otra Indicación Geográfica protegida de gran fama, la *Companhia General da vinhas del Alto Douro* creada en 1756 para proteger la calidad y personalidad de los vinos de Oporto.

Estos antecedentes de las actuales D.O. no se pueden confundir con los edictos proteccionistas arancelarios que surgieron en Europa en la Edad Media y el Renacimiento, como el Decreto del Duque de Borgoña Philip le Hardí en 1395 o el de la reina Leonor de Aquitania en 1195 para los vinos del Haut Pays. Tampoco con las medidas de policía de abastos, casi siempre de carácter local, que empiezan a adoptarse a mediados del siglo XVII, más para frenar los excesos de algunos vinateros que para regular campañas. Las de Alicante y Porto fueron instituciones protectoras de la autenticidad y la calidad, y no sólo de la economía. La de Alicante contaba con los órganos (la *Junta de semaners*), reglamentos (*Capitols per l'observancia de la inhibicio del vi foraster*) y documentos (el *manifest del vi*) semejantes a los modernos Consejos Reguladores.

Esta filosofía del Origen fue reforzada por el edicto de la familia de los Medici de Florencia al delimitar en 1716 un territorio estricto y reducido de la zona central del Chianti de la Toscana creando el concepto *clásico* en los vinos italianos como los mejores de una zona, y asociándolo a las pequeñas explotaciones vitícolas y sus

bodegas (cantinas). El método para definir la tipología de un producto con origen se concretó en la Champagne, que reclama por la especificidad del *méthode Champenoise*, la primigenia de esta filosofía, pero como dice Hugh Johnson en su *Atlas mundial del vino*, el proceso que convirtió a un *vin de pays* en la *prima donna* de los vinos franceses sólo es una parte de ella. La Borgoña aportó a esta idea su herencia de las explotaciones vitícolas comunales los *lieu dit* con su larga tradición de viñedos monásticos como el Clos de Vougeot, el viñedo más antiguo del mundo, de 1338. Con la famosa clasificación de Burdeos de 1855, los *cru classe*, que realizó la ordenación territorial y clasificación de los vinos producidos por los *chateau* y *domaines* (pequeñas propiedades vitivinícolas), se alcanzó la cima de esta filosofía, configurándose así el concepto embrionario de las modernas Denominaciones de Origen, que del vino se han ido extendiendo a los demás productos alimentarios.¹²

No faltan sin embargo, historiadores¹³ que entienden carente de sentido y realidad situar los orígenes de las Denominaciones de Origen y Consejos Reguladores en el siglo XVI o XVIII, por el solo hecho de que encontremos en estas épocas pasadas, determinadas “cartas” u “ordenanzas” interviniendo en la producción y comercio del vino. Ligar usos y costumbres del Antiguo Régimen con la legislación del siglo XX o XXI supone tener que obviar que las trabas a la producción y comercio del vino desaparecieron en su mayor parte con el fin del sistema feudal, que en España pervive hasta el primer tercio del siglo XIX.

¹². MARTÍN, JOAN C 14/06/2005 www.elpais.com TRIBUNA: JOAN C. MARTÍN

¹³ CABRAL CHAMORRO, A. Observaciones sobre la regulación y ordenación del mercado del vino en Jerez de la Frontera 1850-1935: Los antecedentes del Consejo Regulador de la Denominación de Origen “Jerez-Xérès- Sherry” *Revista Agricultura y Sociedad*, N° 57, 1990, Págs. 241-260

En efecto, entre 1833 y 1837 se jalonan toda una serie de medidas que señalan claramente la victoria del emergente capitalismo traducido en la libertad de comercio, de industria, de tráfico, un ordenamiento mercantil uniforme, etc.¹⁴.

Los antecedentes próximos de las Denominaciones de Origen los encontraremos en la segunda mitad del siglo XIX, siendo en este concreto periodo cuando se datan las primeras voces exigiendo una regulación y ordenación en la producción y comercio del vino.

2. ANTECEDENTES PRÓXIMOS: EL VINO DE JEREZ

La historia legislativa de las Denominaciones de Origen es relativamente reciente, finales del siglo XIX, cuando se inicia una tímida protección de estas Denominaciones como consecuencia de la reacción que en el ámbito internacional se despierta en contra de las falsas indicaciones de procedencia de los productos.

Antes de ahondar en lo que particularmente concierne a la evolución normativa en nuestro país, es de justicia hacer presente la gran trascendencia que el vino de Jerez tuvo tanto en la génesis de las Denominaciones de Origen españolas como en su posterior trayectoria, no sólo en las vinícolas, sino en todas las denominaciones geográficas.

El 90% de las exportaciones de los vinos de Jerez desde el siglo XVIII y hasta buena parte del siglo XX se habían dirigido al mercado británico. En 1825 el ministro de hacienda británico Huskinson rebaja en nada menos que 100 duros por bota los derechos que los vinos jerezanos devengaban en las aduanas inglesas. La consecuencia

¹⁴ TOMAS Y VALIENTE, F. *La obra legislativa y el desmantelamiento del antiguo régimen*. En Historia de España, vol. XXXIV Madrid 1981.

inmediata fue un espectacular aumento de los vinos exportados que se duplicó con creces entre 1825 y 1840 para el conjunto de las ciudades de El Puerto de Santa María y Jerez.

La escasez y los precios absurdos de los mostos y vinos jerezanos empujan a los extractores a buscarlos en las provincias de Córdoba, Sevilla y Huelva. Se origina así el problema de los vinos forasteros, que junto con los vinos alemanes forman las horcas caudianas de los cosecheros y almacenistas jerezanos durante todo el último tercio del siglo XIX.

Los vinos de Sevilla o Huelva no eran del todo desconocidos en Jerez, pero ahora es un auténtico río de vino que afluye. Esta afluencia junto con un descenso de las exportaciones a partir de 1873 puso en permanente retirada los precios de los vinos y mostos en Jerez desde los 227 pesos de 1863 a menos de 40 en la década de los ochenta del siglo XIX.¹⁵

El alcohol industrial facilitó todo tipo de combinaciones y falsificaciones de suerte que vinos antes destinados irremediabilmente al alambique, tomaban ahora el camino de la exportación. Se estaba fraguando la ruina de la exportación jerezana.

El desprestigio de los vinos jerezanos era un hecho al final de la década de los setenta del siglo pasado. Dos son las vías consideradas para prestigiarlos de nuevo: autenticar los vinos en origen y dar a conocer los vinos naturales de la zona.

En 1860 se firmó el tratado franco británico que facilitó la afluencia de caldos franceses a las Islas Británicas, hecho al que hubo que sumar el cambio de gusto de los consumidores, que comenzaron a decantarse por vinos de menor graduación alcohólica.

El descontento reinante entre los cosecheros y almacenistas se empieza a canalizar. En Julio de 1866 se presenta al Ayuntamiento jerezano una exposición solicitando la intervención de la primera autoridad municipal en el fraude que supone

¹⁵ AMJF Memoranda 9

exportar vinos de Sevilla o Huelva como si fueran vinos de Jerez. El alcalde jerezano en su respuesta dejó claro el vacío legal existente para actuar en el sentido solicitado: pues no podía perseguirse a nadie por utilizar una propiedad industrial que no existía, que nadie tenía.

Las fáciles ganancias que prometían y se obtenían en el negocio de los vinos estimuló la producción en todos los países, al tiempo que abrió un anchísimo campo para todo tipo de falsificaciones y adulteraciones; hasta el punto que se hizo difícil averiguar el origen de los vinos, o cuanto vino contenía lo que se vendía por tal.

En 1877 el Ayuntamiento jerezano autoriza la estampación del escudo de la ciudad en las vasijas de vino a todos aquellos extractores que no introdujeran durante un año vino forastero. Años más tarde se les concede a todos aquellos que reúnan la condición de ser cosecheros de albariza y poseer almacenados de vino. La Revista Vitícola propone en 1884 que un sindicato de exportadores con capacidad de inspección garantice la autenticidad de los vinos exportados desde Jerez, mientras que para otros, la autenticación de los vinos debería correr por cuenta del Ayuntamiento o de la Cámara de Comercio

Finalmente la filoxera pondrá trágico final a la viticultura tradicional jerezana, lo que relegara a un segundo plano las dificultades hasta entonces conocidas.

3. LA LEGISLACIÓN DESDE FINALES DEL SIGLO XIX

En el ámbito nacional, durante el siglo XIX se seguirán publicando numerosas disposiciones del mismo tenor aunque, por influjo de las nuevas tendencias, se va sustituyendo la idea de los *abastos* por la de la calidad.

Recuerda la Exposición de Motivos de la Ley de 2003 que tal vez sea la Real Orden de 23 de febrero de 1890 la primera de las disposiciones relativas a la elaboración de los vinos, consecuencia de la convulsa situación originada por los adelantos de la química, Real Orden que hubo de ser reforzada por el Real Decreto de 7 de enero de 1897, cuyo preámbulo es muy ilustrativo¹⁶.

A dicha preocupación viene a sumarse, ya casi en los umbrales del siglo XX, la del comercio exterior. Bajo la regencia de María Cristina, se dictó el Real Decreto de 21 de agosto de 1888 por el que se dispone que el Gobierno establecería en París, Londres y Hamburgo estaciones enotécnicas, con objeto de promover, auxiliar y facilitar el comercio de vinos españoles puros y legítimos.

También en el ámbito europeo se hace notar la necesidad de organizar jurídicamente, en aras a la protección de productores y consumidores, el mercado internacional del vino. En esta previsión se presenta en 1878, en el marco de la Exposición Universal de París, un proyecto para constituir una “Unión General para la protección de la Propiedad Industrial” que, mediante la celebración de conferencias anuales, resolviese los problemas planteados en el comercio internacional. En la

¹⁶ Dice la Exposición de Motivo que “*La ciencia moderna en la elaboración del vino se inicia en el siglo XVII y supuso una ruptura con el saber tradicional, tanto en el fondo como en la forma. El proceso afectó a todos los campos, si bien algunos vivieron la crisis de manera más intensa y profunda. La química, sin embargo, tuvo que esperar a las últimas décadas del siglo XVIII para vivir su particular revolución de manos de Antoine Laurent de Lavoisier (Butterfield 1982: 193-210). Lavoisier se interesó por la fermentación vinosa⁴. Estableció que el azúcar era un compuesto formado por carbono, hidrógeno y oxígeno y determinó que el azúcar presente en la substancia que fermenta se descompone en alcohol y ácido carbónico. Los resultados expuestos por el químico francés llevaron a otros científicos a interesarse por la fermentación del mosto, como Chaptal, Gay-Lussac, Berzelius, Liebig o Pasteur. Se entiende así que algunos estudiosos como Cantarelli consideren a Lavoisier responsable de la introducción de la ciencia moderna en la elaboración de los vinos. A partir de este momento se abre un gran debate científico que no se zanjará hasta finales de siglo. Por un lado, se encontraban los que defendían sobre bases experimentales que la fermentación era causada por la actividad de una levadura, como Schwann, y por otro, quienes abogaban por una teoría química para dicho fenómeno, como Berzelius. La discusión fue continuada desde 1857 a 1872 por Luis Pasteur y Liebig. El segundo creía que la levadura no era la causa del proceso fermentativo, sino que cuando moría segregaba una substancia albuminoidea que comunica una vibración a la molécula del azúcar, dando lugar a su ruptura y a la producción del alcohol. Pasteur, en cambio, sostenía que en la fermentación participaban directamente organismos vivos. La discusión acabó cuando Buchner consiguió extraer un complejo enzimático, libre de células, capaz de realizar el proceso completo de la fermentación, confirmando las hipótesis de Liebig.*”

conferencia del año 1883 se aprueba el Convenio de la Unión de Paris para la Propiedad Industrial de 20 de marzo, en el que se incorpora el cuadro de sanciones que debían aplicar los Estados miembros *“a todo producto que lleve falsamente como indicación de procedencia, el nombre de una localidad determinada, cuando esta indicación este unida a un nombre comercial ficticio o adoptado con una intención fraudulenta”* (artículo 10).

El texto no contentó a todos los países al considerar algunos que la protección acordada no era suficiente, y por ello, en sucesivas conferencias, se intentó su modificación, intentos que acabaron reflejándose en el Arreglo de Madrid de 1891.

El Arreglo de Madrid, suscrito el 14 de Abril de 1891, para la represión de las indicaciones falsas de la procedencia de las mercancías, revisado en Washington el 5 de Junio de 1911 (*Gazeta de Madrid* Nº 185/1913 de 4 de Julio de 1913), establecía en su artículo 1º que:

“Todo producto que lleve una falsa indicación de procedencia, en la cual uno de los países contratantes o un lugar situado en cualquiera de ellos sea directa o indirectamente indicado como país o lugar de Origen, será embargado a la importación en cada uno de dichos países.

El embargo será igualmente efectuado en el país donde se haya puesto la falsa indicación de procedencia, o en el que se haya introducido el producto provisto de esta falsa indicación...”

El artículo 4º, y para los productos vinícolas ya preveía que:

“Los Tribunales de cada país decidirán cuales son las Denominaciones que por razón de su carácter genérico se exceptúan de las disposiciones del presente Arreglo; no estarán sin embargo comprendidas en la reserva establecida por este artículo las Denominaciones regionales de procedencia de los productos vinícolas.”

Comienza a aquilatarse con este Arreglo de Madrid el concepto de indicación de procedencia o Indicación Geográfica, eslabón inmediatamente anterior al de Denominación de Origen en la línea de la evolución institucional en la regulación del sector. Nada se dice sobre el carácter ni la estructura orgánica de estas indicaciones, cuya determinación parece dejarse en manos de las legislaciones nacionales como parece deducirse del artículo 5 del Texto de referencia, al afirmar en su apartado 1º que el registro de las Denominaciones de Origen se efectuaría de acuerdo a lo previsto en las leyes de los Estados parte.

En la legislación española, la Ley de 16 de Mayo de 1902, sobre Propiedad Industrial y Comercial otorga la utilización de “marcas colectivas” con el nombre geográfico “*del lugar de fabricación, elaboración o extracción de un producto*”, pero no será hasta 1932 cuando se produzca la introducción de la Denominación de Origen en nuestro ordenamiento jurídico. Esto se hizo mediante un Real Decreto de 18 de Abril de 1932 del que emanó posteriormente otro Decreto en el que se recoge el Estatuto del Vino de 8 de Septiembre, elevado a Ley el 26 de Mayo de 1933,

Se llega así al Estatuto del Vino de 1932, en el que se intenta por primera vez la regulación completa del sector. Con el paso del tiempo, este notable cuerpo legal quedó desbordado por los avances tecnológicos y la expansión de esta rama de la producción agraria, y sus previsiones resultaron insuficientes o inadecuadas a la nueva situación creada en el entorno por la Comunidad Económica Europea.

El Estatuto del Vino de 1932 (*Gazeta de Madrid* Núm. 257 de 13 de Septiembre de 1932) abre el capítulo IV del Título I bajo la rúbrica “*Denominaciones de Origen*” con el artículo 29 en el que se dispone:

“Se incorporarán a la legislación nacional los principios desarrollados y las obligaciones contraídas en el Convenio de Madrid de 14 de Abril de 1891, revisado en Washington el 2 de Junio de 1911 y ratificada en La Haya el 31 de Noviembre de 1925

y, en consecuencia, se protegen como Denominaciones de Origen los nombres geográficos empleados para la designación de los vinos españoles”

El artículo 33 prevé que “En todo lo que se refiere a la Denominación de Origen de los vinos, regirá íntegramente el artículo 252 del Decreto-Ley de Propiedad Industrial, refundido por la Real Orden de 30 de Abril de 1930, castigándose las infracciones a la presente disposición con arreglo a lo preceptuado en dicho artículo.”

El artículo 34 disponía que: “Quedan protegidas como Denominaciones de Origen por reunir las condiciones del artículo 31, los siguientes nombres geográficos: Rioja, Jerez, Xerez o Sherry, por ser sinónimos; Málaga, Tarragona, Priorato, Penedes, Alella, Alicante, Valencia, Utiel, Cheste, Valdepeñas, Cariñena, Rueda, Rivero, Manzanilla-San Lucar de Barrameda, Malvasia-Sitjes, Noblezas y Conca de Barbará. /...../”

A continuación, este mismo artículo referirá por primera vez en un texto legal a los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen, a propósito de su composición y designación:

“Los sindicatos y asociaciones de viticultores o los sindicatos oficialmente de Criadores; Exportadores de Vino, establecidos en las comarcas o regiones correspondientes a los nombres geográficos protegidos como Denominaciones de Origen, dentro del plazo de dos meses, a partir de la publicación de la presente disposición en la Gazeta de Madrid, deberán solicitar del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio la designación del Consejo Regulador de la Denominación de Origen.

Este Consejo que será presidido por el Director de la Estación o Servicio Enológico, y en defecto de este, por el Ingeniero Jefe del Servicio Autónomo provincial, estará compuesto por dos viticultores elegidos por los sindicatos Asociaciones de viticultores con existencia legal en la comarca o región, y en defecto de estos, por la

Cámara Agrícola; dos Criadores exportadores de vino designados por los sindicatos Oficiales de la Comarca o región, y en defecto de estos, por la Cámara Oficial de Comercio, y dos Vocales a elegir por la Junta Vitivinícola Provincial.”

El artículo siguiente continúa esta pionera ordenación de los Consejos Reguladores, atribuyéndoles en el marco de este papel fundacional y aposentador de las nacientes Denominaciones de Origen la obligación, en el plazo de tres meses desde su constitución, conforme al artículo 34, de:

“... proceder al estudio y propuesta siguiente:

a) De los pueblos que abarque la zona vitícola de producción, expresando las condiciones de cultivo, climatológicas o geológicas a las que deban sus características los mostos y vinos que en ellas se producen.

b) La zona de Crianza

c) Las características de los diversos vinos típicos amparados por la Denominación de Origen

d) El Reglamento para la inspección y vigilancia, así en el interior como en el exterior, de la denominación, precisando las condiciones mínimas que deben acreditar los productores y Criadores exportadores de vinos para amparar sus vinos con la denominación protegida.”

El Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, vista la propuesta del Consejo Regulador y los informes de la Dirección General de Agricultura y de la de Comercio y Política Arancelaria, en el plazo de seis meses procedería a resolver aquellas propuestas (artículo 36).

Las funciones de vigilancia, inspección y control cuya ordenación brota de aquel primer esfuerzo de los Consejos Reguladores, se confían no a estos, sino a un Servicio creado al efecto e integrado en el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio.

En efecto, los artículo 50 y 51 del Estatuto disponían que *“Se crea en el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, dependiente de la Dirección General de Agricultura, un servicio de represión de Fraudes de los productos agrícolas, que por el momento se ocupara de la inspección, vigilancia y cumplimiento de todo lo relacionado con la producción, consumo y circulación de los vinos, mistelas y demás bebidas alcohólicas.”* (Artículo 50). Y el Artículo 51 *“El Servicio de represión de Fraudes contara con funcionarios denominados veedores, para formar cuyo cuerpo se convocara una oposición o concurso en las condiciones que previamente fijara el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, dentro de los tres meses a partir de la promulgación de la presente disposición.”*.

Finalmente el artículo 52 y siguientes se ocupaban de la figura de los veedores estableciendo el régimen de actuación, nombramiento, cese, potestades y garantías.

Dice LÓPEZ BENÍTEZ¹⁷ que hasta el Estatuto del Vino de 1932, la regulación jurídica del mundo del vino y de la viña hallaba acomodo en una tupida red de convenios y tratados internacionales, atinentes fundamentalmente a los aspectos relativos a los derechos de propiedad industrial y en una vasta y fragmentaria normativa nacional, centrada en la regulación de bienes jurídicos tan diversos como la represión del fraude, la lucha contra las plagas o la mejora y el fomento de la vitivinicultura nacional a través de la investigación y del desarrollo del comercio y las exportaciones. El Estatuto del vino de 1932 supuso un punto de inflexión en esta secuencia histórica pues reuniendo y sistematizando esa amalgama de fines, abordaba por primera vez una ordenación completa de todo el ciclo de la uva. Aún más, el Estatuto, recogiendo esa veta de la tutela internacional que restringidamente se venía ofreciendo a los vinos típicos de cada estado signatario, prestaba una especialísima atención a la calidad de los vinos, valiéndose para ello de las Denominaciones de Origen. Los años siguientes a la publicación del Estatuto y a nuestra contienda civil marcan el comienzo de una incesante labor de desarrollo reglamentario, que encuentra en la sucesiva emanación de

¹⁷LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano *“Del Estatuto Del Vino a Las Leyes Del Vino”*. Rústica. Civitas 2004.

los reglamentos de las Denominaciones de Origen ya constituidas, uno de sus principales hitos.

Los avances que la economía nacional va experimentando durante los años sesenta y la perentoriedad de dotar al sector de una regulación más completa y moderna que refleje estos avances y prepare a la viticultura española para competir en los mercados internacionales, llevará a la aprobación del Estatuto del Vino, la Viña y los Alcoholes a comienzos de los años setenta, poniéndose con ello fin a la vigencia del ya trasnochado Estatuto de 1932.

La última gran etapa en la evolución de los C.R. la constituye sin lugar a dudas la aprobación del Estatuto de 1970 (Ley 25/1970 de 2 de Diciembre, del Estatuto de la Vid, de la Viña y los Alcoholes) que como sigue apuntando LÓPEZ BENITEZ, configura dos modelos de C.R.:

1. Uno, como órgano desconcentrado del INDO (Organismo Autónomo). Dentro de este marco señala el mencionado autor que los C.R. pierden gran parte de la autonomía y protagonismo en la gestión de la D.O. y se separa abiertamente del grupo social que constituye el germen de la Denominación. De este modo, buena parte de las competencias del C.R. son compartidas con el INDO. Así ocurre en materia de orientación y control de la producción, y del ejercicio de la potestad sancionadora. En el ámbito organizativo los componentes de los C.R. designados por la Administración son igual en número a los representantes de productores o viticultores. Con el Estado de las Autonomías este modelo parece consolidarse, ya que al pasar las competencias del INDO a las Comunidades Autónomas, estas últimas configuran a los C.R. como “simples órganos desconcentrados de los respectivos departamentos o consejerías de Agricultura”, que son calificados como organismos.

2. Otro, configurado como entidad pública dotada de personalidad jurídica y sujeto al Derecho Privado con un estatuto de autonomía cuando hubiese alcanzado un adecuado nivel técnico, administrativo y económico y contase con unos concretos parámetros económicos y de actividad. Este modelo nunca llegó a aplicarse en la práctica.

El tiempo no pasa en balde y en el transcurso de tres décadas el Estatuto de 1970 hubo de enfrentarse a dos hechos fundamentales que precipitaron su desgaste.

Por un lado la Constitución de 1978 estableció un sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que permitió a estas asumir como exclusiva la competencia en materia de agricultura de acuerdo con la ordenación general de la economía. (Art.148.1.7ª) resultando así un ámbito de competencias concurrentes. En desarrollo de esta previsión constitucional la mayor parte de Estatutos de Autonomía han acogido la agricultura como competencia exclusiva de las respectivas CC.AA. Consecuencia de ello ha sido también un desigual desarrollo de la normativa autonómica en esta materia. Así por ejemplo han sido publicadas la Ley 15/2002 de la Generalitat de Cataluña de 9 de Julio de 2002, La Rioja pública la Ley 8/2002 de la viticultura de 18 de Octubre y Castilla-La Mancha publicará el 20 de marzo de 2003 su Ley de la Viña y el Vino¹⁸.

¹⁸ La Ley de la Viña y el Vino de Castilla La Mancha ha sido reciente derogada por el pleno de las Cortes Regionales, que tan solo mantendrá su Título III, en el que se recogen las funciones y objetivos del Instituto de la Vid y el Vino de Castilla-La Mancha (IVICAM), a la espera de la puesta en marcha del futuro Instituto de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Forestal. Este ha sido el trámite definitivo que pone fin a una Ley que entró en vigor en el año 2003 y que a juicio del legislador manchego de 2013. Lo que se ha pretendido con esta derogación normativa ha sido adecuar el ordenamiento jurídico del sector vitícola a la normativa nacional y europea, incidiendo en que se podrán fijar órdenes o decretos puntuales cuando sea necesario. Se ha argumentado por parte de la Consejería de Agricultura que no tenía sentido mantener una ley regional que no aportaba nada nuevo, y que con esta derogación se pone fin a la discriminación a la que se había sometido a los viticultores castellano-manchegos, destacándose tres cuestiones especialmente lesivas para el sector, como era el hecho de que viñedos que la normativa española y comunitaria definía como “irregulares” aquí eran considerados “ilegales”, lo que ha obligado a arrancar muchos viñedos con derechos de plantación. Un segundo punto han sido las sanciones, excesivas en comparación con el resto de España, lo que ha supuesto un agravio para los viticultores de Castilla-La Mancha, que se han enfrentado a multas de hasta tres millones de euros por una infracción muy grave, frente al máximo de 300.000 euros de la normativa

Por otro lado, la incorporación en 1985 de España a las Comunidades Europeas supuso la aceptación del acervo comunitario y con ello la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de todas las disposiciones de aplicación directa en los Estados miembros, así como la obligación de adaptar la legislación nacional al marco europeo.

Esta anquilosis se agrava en los últimos años de vigencia de la norma con el desmantelamiento de su capítulo sancionador como consecuencia de dos Sentencias del Tribunal Constitucional¹⁹ en las que se afirma que el régimen sancionador contemplado en la Ley de 1970 violaba el derecho fundamental a la legalidad sancionadora de los recurrentes (artículo 25 de la CE).

Estando así las cosas, en 1997 se constituye en el seno de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de los Diputados una Subcomisión encargada de elaborar un informe sobre las reformas necesarias para modernizar el sector vinícola español, informe que se condensará en unos principios a los en su momento debería responder el Proyecto de Ley que presentase el Gobierno.

Para los Consejos Reguladores el informe proponía una separación absoluta entre las funciones de carácter público, que debían ser ejercidas por la Administración y las funciones estrictamente privadas que en principio eran las únicas que se confiaban a los Consejos Reguladores, que por lo demás habían de gozar de personalidad jurídica y régimen de derecho privado. Ahora bien la distribución entre funciones públicas y privadas es contestada por LÓPEZ BENÍTEZ²⁰ que cree que lejos de ser taxativa se muestra ambigua y extraordinariamente simplista pues muchas de las consideradas

española. Por último el canon vitícola, popularmente conocido como 'el impuesto revolucionario del vino', que estaba obligado a aportar todo el sector para la promoción del mismo, y que supuso "una pesada carga impositiva. Lo cierto es que una parte importante del sector había venido pidiendo reiteradamente la derogación de la Ley del Vino, aspiración que fue recogida finalmente en el programa electoral que presentó el Partido Popular para las elecciones autonómicas que se celebraron el 22 de Mayo de 2011 en el que obtuvo mayoría absoluta en el Parlamento autonómico.

¹⁹ STC 50/2003 de 17 de marzo y STC 52/2003 de la misma fecha.

²⁰ LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitícola de España*, Ed. THOMSON CIVITAS. 2004 .Pág. 31

como funciones privadas presentaban un incuestionable sesgo público, como eran las normas de calidad, la delimitación de las zonas de producción, la calificación de los vinos o las prácticas de envejecimiento.

El cambio de Ministro, la inminencia de la convocatoria electoral y en ultimo termino la reforma de la OCM vitivinícola por parte de la Comisión Europea en la primavera de 1999, fueron factores que fueron dilatando la presentación del Proyecto de Ley por el Gobierno, hasta que en Octubre de 2001 se dio a conocer el borrador de un Anteproyecto de Ley de la Vitivinicultura. Este texto levantó tantas críticas por parte de las Comunidades Autónomas y de los Consejos Reguladores que obligaron a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a redactar en la primavera de 2002 de un nuevo anteproyecto titulado “Ley del Vino”, que es el antecedente inmediato de la vigente Ley 24/2003 de 10 de Julio de la Viña y el Vino.

Frente a las críticas recibidas a lo largo de su vigencia por este texto, LÓPEZ BENÍTEZ²¹ las considera sumamente injustas, pues conviene recordar que la Ley 25/1970 ha sido en líneas generales, una norma que incrementó y desarrolló el prestigio de nuestros vinos y que ha servido para vertebrar y estructurar un sector hasta entonces bastante fragmentado y disperso.

²¹ LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola de España*, THOMSON CIVITAS. 2004

III. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

Dice GARCÍA DE ENTERRÍA que la Administración se presenta en el tráfico no unívocamente, sino a través de una serie incontable de personificaciones.²²

Aun cuando el planteamiento teórico general es diáfano, han existido sin embargo órganos administrativos cuya existencia ha venido a enturbiar esta pretendida claridad ya que su naturaleza jurídica no se halla perfectamente definida de modo explícito y por ello su vinculación sistemática resulta cuando menos dudosa. Algunos son genuinos órganos, sin personalidad jurídica, planteándose entonces la dificultad de señalar la administración pública territorial o institucional, general o local, en la cual debe quedar encuadrado. Otros son organismos autónomos en el sentido habitual del término con personalidad jurídica propia, pero cuyo ámbito de actuación es difuso y no está delimitado con precisión, caso de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen españolas.²³

La solución que se dé a estas cuestiones no es baladí, pues el debate no queda prisionero en la dimensión teórica sino que ofrece una importancia práctica indudable. Prueba de ello es la fecundidad del concepto de órgano en la sólida construcción de las instituciones. La precisa determinación de la naturaleza jurídica de una institución y el consiguiente encuadramiento de un “officium” cualquiera en la Administración general o en la local presentan tantas dificultades como interés en sus facetas sustantiva y procesal. Aquella calificación determina el ordenamiento jurídico aplicable y en consecuencia modela las distintas facetas de la actividad administrativa, entre las que cabe citar como más significativas el procedimiento administrativo e impugnación de

²² GARCIA DE ENTERRIA, E. *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa*. Civitas Ediciones, S.L , 2007

²³ DE MENDIZABAL ALLENDE, R. *Naturaleza Jurídica y encuadramiento orgánico de las comisiones provinciales de los servicios técnicos*. *Revista de Administración Pública*, 1963 MAY-AGO; XIV (41).

resoluciones, la imputación correcta en los supuestos de responsabilidad, los medios personales y reales de la administración y el régimen financiero.

En el aspecto procesal las consecuencias son quizá menos trascendentes, aunque más numerosas: la competencia del órgano jurisdiccional e incluso el orden jurisdiccional, la legitimación activa y pasiva, la lesividad de los actos administrativos, el sistema de representación y defensa, etc....

En cualquier caso, deslindar la naturaleza jurídica de las instituciones es materia transida no solo por argumentos de la técnica y ciencia jurídica; los criterios de oportunidad política o las demandas de sectores económicos o sociales son elementos de decisión concomitantes para el legislador en la elección del régimen jurídico.

Y este es el caso de la naturaleza jurídica de los Consejos Reguladores, cuya determinación no es pacífica ni en los textos legales ni entre los autores.

1. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONSEJOS REGULADORES DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN EN LOS ANTECEDENTES LEGALES

Según LÓPEZ BENÍTEZ, el Estatuto de 1932 no poseía una idea precisa de la naturaleza jurídica de los Consejos Reguladores, aunque se decanta por pensar que en el fondo se configuraron ya como órganos o secciones de los Sindicatos Oficiales de Criadores Exportadores de Vinos (Corporaciones Oficiales profesionales con funciones privadas y públicas dotadas de personalidad jurídica), ya como personificaciones instrumentales para el desempeño de unos cometidos específicos. A este respecto el mismo autor señala que no sabe “*si tenían atribuida personalidad jurídica independiente, si respondían por el contrario al modelo de la nueva descentralización*”

*preconizado por Royo Villanova a principios de este siglo, o si, en definitiva eran simples órganos engastados en la Administración Pública poseedores de una composición peculiar en la que se hacían presentes representantes de todos los sectores implicados en la producción, elaboración y comercialización del vino.*²⁴”

Con el ánimo de enmendar el turbio camino iniciado con el Estatuto se dictara el Decreto de 10 de Julio de 1936, que define a los Consejos Reguladores como “*organismos oficiales encargados de estudiar y proponer la reglamentación y uso de las Denominaciones de Origen*”. Con ello se configuran a los Consejos como órganos normativos que organizan el desarrollo y actividad de las Denominaciones de Origen mediante normas concretas, aunque carentes de facultades de inspección, vigilancia y sanción, tareas que serán llevadas a cabo por la Administración del Estado y por delegación de este, por los Sindicatos Oficiales de Viticultores y Criadores exportadores. LÓPEZ BENÍTEZ²⁵ entiende que esta disposición de los Consejos Reguladores convierte a estos en una “especie de cabeza pensante” de la Denominación que propone las normas de actuación y que poseía ya personalidad jurídica.

Tras la guerra civil, se aprueba por Orden de 20 de Octubre de 1941 el Reglamento de la Denominación “Jerez” que, como advierte PINO TARRAGONA²⁶, será el que marque el camino que sigan los demás Reglamentos que aparecerán en años posteriores, residiendo su principal característica en el diseño corporativo del que se dota a los Consejos Reguladores que gozaran de personalidad jurídico-pública propia y estableciéndose la obligatoriedad de pertenencia a los mismos. Se produce por tanto la caracterización de los Consejos Reguladores como protagonistas y operadores de su propia normativa, asumiendo potestades decisorias y ejecutivas como entes

²⁴ SERRANO SUÑER HOYOS G. Y GONZALEZ BOTIJA, F. *Comentarios a la Ley de la Viña y el Vino*. THOMSON CIVITAS 2004

²⁵ LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Las Denominaciones de Origen*. Cedecs Barcelona.1996.

²⁶ PINO TARRAGONA, G. *Público y privado en el modelo organizativo de la DOC Rioja. Problemática jurídica*. Anales del Convenio Universidad de la Rioja- Parlamento de la Rioja 2005, p. 108

corporativos. Esta naturaleza corporativa es plenamente aceptada por FERNÁNDEZ RODRIGUEZ²⁷ y posteriormente, por COELLO MARTÍN y tan solo con ciertos matices por LÓPEZ BENÍTEZ²⁸. Este autor se muestra crítico con este nuevo giro en la configuración de los Consejos Reguladores, entendiendo que en los Consejos Reguladores faltan dos de las notas clásicas de las corporaciones, esto es, la obligatoriedad para sus miembros de la pertenencia a la corporación y la elección por parte de sus miembros de los órganos de gobierno.

Unos años más tarde, el Decreto de Junio de 1962 incardinará los Consejos Reguladores dentro de los Organismos Autónomos, carácter este que ya venía apuntando la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de Diciembre de 1958.

La aprobación del Estatuto del Vino en 1970 supuso una nueva arquitectura de los Consejos, ofreciendo el texto legal las dos posibilidades que ya vimos al tratar la evolución de los Consejos; bien como órganos desconcentrado del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen o bien como entidades públicas sujetas al derecho privado, con autonomía suficiente para el cumplimiento de sus fines, modelo que jamás llegó a aplicarse.

En nuestra Doctrina y consecuencia de la dubitativa legislación en cuanto a la naturaleza jurídica de los C.R., se sostuvo tanto que eran órganos desconcentrados de la entidad competente en la materia que les creaba, y por lo tanto integrados en esta, por lo que no gozaban de personalidad jurídica propia ni de derechos ni de obligaciones, como que eran corporaciones de Derecho Público de base asociativa que gozaban de personalidad jurídica y capacidad de obrar.

²⁷ FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. *"Derecho Administrativo: sindicatos y autoadministracion"* Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1972.

²⁸ SERRANO SUÑER HOYOS G. Y GONZALEZ BOTIJA, F. *Comentarios a la Ley de la Viña y el Vino*. THOMSON CIVITAS 2004

Ambas tesis contaron con un reflejo jurisprudencial simultáneo un tanto contradictorio en el Tribunal Supremo (TS)²⁹, que con carácter previo a la nueva ley 24/2003, afirmó que los Consejos Reguladores no son un órgano desconcentrado de la Administración que se rige por normas administrativas, sino que son corporaciones profesionales de derecho público o representativas de intereses económicos y sectoriales, constitutivas de asociaciones de base privada, a las que la Administración se limita a regular, delegándole ciertas facultades públicas. Por el contrario la sentencia del TS de 22 de Febrero de 2002, a propósito de la instrucción de un expediente sancionador afirma literalmente en su fundamento de derecho tercero que *“Del artículo 57 del Reglamento (de la D.O. Rioja y su C.R.) se desprende que la formulación y elevación de la propuesta de resolución corresponde al Consejo Regulador, considerado como un organismo público que actúa como órgano desconcentrado de la Administración Pública del Estado.”*³⁰

Se puede apreciar el rastro de dichas discusiones en cuanto a su naturaleza jurídica de los Consejos Reguladores en algunos de los Reglamentos de productos agroalimentarios amparados como D.O., que han recogido literalmente distintos conceptos de Consejo Regulador como órganos administrativos desconcentrados dependientes³¹, organismos sin mayor precisión³², órganos colegiados desconcentrados³³,...etc.

²⁹ Sentencia de la Sala 3ª del TS de 14 de enero de 2003 que en su fundamento de derecho 4º, señala que “los Consejos Reguladores no son en realidad un órgano desconcentrado de la Administración, que se rige por normas administrativas, sino que son unas Corporaciones Profesionales de Derecho Público o representativas de intereses económicos y sectoriales, constitutivas de asociaciones de base privada a las cuales la Administración se limita a regular, denegándoles ciertas facultades de naturaleza pública”

³⁰ <http://www.poderjudicial.es/jurisprudencia/consulta>

³¹ Reglamento de la Denominación de Origen Somontano, orden de 13 de Agosto de 1997 del Departamento de Agricultura de la Diputación General de Aragón (BOA de 3.9.1997)

³² Reglamento de la denominación Cava, de 14 de noviembre de 1991 (BOE 20.11.1991)

³³ Reglamento de la Denominación de Origen “Melocotón de Calanda”, Orden de 25 de Agosto de 1999 (BOA 16.2.200)

2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONSEJOS REGULADORES DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN EN LA LEY DE LA VIÑA Y EL VINO (LEY 24/2003)

La nueva Ley de la Viña y del Vino (LVV) dedica un artículo, el 25³⁴, a la regulación de lo que con carácter general la norma llama “Órganos de Gestión” en el

³⁴ Artículo 25. *Órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada.*

1. *La gestión de cada vino de calidad con Indicación Geográfica, Denominación de Origen, Denominación de Origen calificada y, en su caso, vino de pago, será realizada por un órgano de gestión, en el que estarán representados los titulares de viñedos y bodegas inscritos en los registros que se establezcan en la norma específica Reguladora del v.c.p.r.d.*
 2. *En todo caso, los órganos de gestión tendrán personalidad jurídica propia, de naturaleza pública o privada, plena capacidad de obrar y funcionarán en régimen de derecho público o privado. Podrán participar, constituir o relacionarse con toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles, estableciendo entre sí, en su caso, los oportunos acuerdos de colaboración.*
 3. *Los órganos de gestión se regirán por lo dispuesto en esta ley, las leyes de las comunidades autónomas con competencias en la materia, en sus respectivas normas de desarrollo y en la norma específica del v.c.p.r.d., así como en sus Estatutos particulares en su caso.*
 4. *Un mismo órgano de gestión podrá gestionar dos o más vinos de calidad con Indicación Geográfica, Denominaciones de Origen, Denominaciones de Origen calificadas y, en su caso, vinos de pago, siempre que el órgano cumpla los requisitos exigidos con carácter general para los órganos del nivel máximo de protección que gestione.*
 5. *Los órganos de gestión deberán ser autorizados por la Administración competente antes de iniciar su actividad.*
 6. *Reglamentariamente, en el ámbito de la Administración General del Estado y por la legislación correspondiente en el ámbito de las comunidades autónomas, se podrán establecer las mayorías cualificadas necesarias para la adopción de acuerdos y decisiones por el órgano de gestión y, en especial, para la propuesta del reglamento del v.c.p.r.d.*
 7. *La estructura y funcionamiento de los órganos de gestión se establecerá mediante el desarrollo reglamentario oportuno efectuado por la autoridad competente, cumpliendo, en cualquier caso, lo establecido en esta ley y manteniendo como principio básico su funcionamiento sin ánimo de lucro y la representatividad de los intereses económicos y sectoriales integrados en el v.c.p.r.d., con especial contemplación de los minoritarios, debiendo existir paridad en la representación de los diferentes intereses en presencia.*
-

que se dispone sobre su estructura, composición, funcionamiento y personalidad jurídica.

El apartado segundo del artículo 25 de la ley 24/2003 establece que estos Órganos de Gestión tendrán personalidad jurídica propia, pudiendo tener naturaleza pública o privada.

Una de las novedades introducidas por la Ley es la posibilidad de que las Denominaciones de Origen de productos véricos puedan ser gestionadas por entes de naturaleza privada. Serán las Comunidades Autónomas las que decidan por ley la naturaleza jurídica pública o privada y su sujeción a derecho público o privado de los órganos gestores, si bien en todo caso deberán ser autorizados por la Administración competente y quedarán sujetos a lo dispuesto en la Ley del Vino, las leyes sobre la materia de los Parlamentos autonómicos y sus respectivas normas de desarrollo, así como la norma específica de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas (v.c.p.r.d.).

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

-
8. *Los acuerdos y decisiones del órgano de gestión se harán públicos de forma que se garantice su conocimiento por los interesados y por los organismos independientes de control que operen en el ámbito territorial del v.c.p.r.d.*
 9. *Cuando el órgano de gestión revista la modalidad de entidad de derecho público, la Administración competente fijará las condiciones de establecimiento de cuotas de pertenencia y derechos por prestación de servicios en los términos que por la normativa correspondiente se determinen.*
 10. *El término «Consejo Regulador» queda reservado a los órganos de gestión de las Denominaciones de Origen y de las Denominaciones de Origen calificadas.*
-

LÓPEZ BENÍTEZ³⁵ considera que de las funciones que la Ley atribuye a los Consejos Reguladores, sólo tres de ellas son consideradas como estrictamente públicas, a saber, la certificación, el control y la sanción. Todas las demás funciones de los Consejos Reguladores pueden ser calificadas como privadas con arreglo al criterio seguido por el legislador. Este autor pone como ejemplo de funciones eminentemente públicas que de acuerdo al nuevo texto legal podrían ser desempeñadas por entidades privadas la llevanza de los registros, la calificación de las añadas, la gestión de cuotas obligatorias, la adopción de normas de campaña, funciones todas que pueden ser cuestionadas en el ordenamiento jurídico vigente, en el que siguen surgiendo fracciones cuando de lo que se trata es del ejercicio privado de potestades o funciones públicas.

Para PINO TARRAGONA³⁶ esta nueva naturaleza de los Consejos Reguladores supone la gestión por una entidad privada de las funciones originariamente públicas y ejercidas hasta ahora por el Consejo, tales como la ordenación del sector, el establecimiento de normas sobre poda, riego llevanza de registros, calificación de los vinos que optan a formar parte de la Denominación de Origen, cobro de tasas y exacciones parafiscales, etc. Aunque a juicio de esta autora, el verdadero caballo de batalla de esta nueva orgánica de los Consejos se encuentra en el ejercicio de la potestad sancionadora en la que resulta controvertido su ejercicio por entidades privadas.

La doctrina ha criticado la transferencia de parte de las competencias del control de calidad de los vinos a agentes externos a los Consejos Reguladores y de naturaleza privada, pues trae como consecuencia que parte de dicho control será realizado por empresas que ni siquiera tendrán una vinculación directa con el sector. Eso además del riesgo de abandono de la tutela administrativa sobre el particular y de relajación de los propios controles. Estos autores consideran que este nuevo planteamiento se contradice con la declaración de demanialidad de los nombres protegidos por el artículo 17 de la

³⁵LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitícola de España*, THOMSON CIVITAS2004

³⁶ PINO TARRAGONA, G. *Público y privado en el modelo organizativo de la DOC Rioja. Problemática jurídica*. Anales del Convenio Universidad de la Rioja- Parlamento de la Rioja 2005, Pág. 137.

ley 24/2003, siendo altamente criticable que un órgano de gestión pueda tener naturaleza pública o privada.

Sea como fuere, parece claro que no nos encontramos ante una delegación administrativa conferida en un marco contractual o de convenio, como sucede por ejemplo en el marco del urbanismo con el agente urbanizador³⁷, sino de una atribución normativa que reconoce a los sujetos beneficiarios de la misma una flexible autonomía funcional, y que tampoco es un supuesto claro de concesión ni de autorización administrativa. En cualquier caso, la cuestión no exime de tutela administrativa porque los poderes públicos no pueden verse afectados por el desempeño privado de las tareas inherentes a la calidad, en particular cuando se ven en juego intereses legítimos de los consumidores.

Apunta la doctrina que el legislador español debería haber mantenido que el órgano de gestión debe tener personalidad jurídica exclusivamente pública, pues solo así se podrá mantener la tutela de la Administración sobre su gestión y podrá actuar también en relación con la inscripción en los registros establecidos en la normativa vigente. Lo *“acertado y congruente con la declaración de demanialidad de los nombres protegidos hubiera sido adoptar la solución de la Ley de Aguas de otorgar el control a los entes públicos como son los organismos de cuenca”*³⁸.

El modelo institucional diseñado por la ley 24/2003 se ha revelado de escasa utilidad, a juicio de COELLO MARTIN, que denuncia que el abandono de una figura institucional asentada de base corporativa como son los Consejos Reguladores, permite

³⁷ Sobre la figura del agente urbanizador y el contenido de esta delegación administrativa véase la obra de SORIANO GARCIA, J. E. Y ROMERO REY, C. " *El agente urbanizador*" Madrid : Iustel, 2004. ISBN 84-933850-5-0

³⁸ MARTIN RODRIGUEZ M.A. y VIDAL GIMENEZ, F. *La nueva ley de la viña y del vino: líneas maestras y consecuencias de las actuales Denominaciones de Origen*” *Estudios Agrosociales y Pesqueros n° 204, 2004*

recuperar un nuevo corporativismo iure privado y fomentar la estatalización de todas las relaciones económicas y profesionales.³⁹

Sobre la naturaleza jurídica trataremos de nuevo y con más detalle en el estudio de los Consejos Reguladores como Órganos de Gestión de las Denominaciones de origen, en particular al tratar de sus funciones atribuidas, en las que esta cuestión adquiere un peso que trasciende el puro debate doctrinal, siendo materia que, como veremos, ha dado lugar a importantes declaraciones jurisprudenciales. Nos remitimos ahora a lo allí escrito.

3. CONCEPTO Y DEFINICIÓN DEL CONSEJO REGULADOR DE LA DENOMINACIÓN DE ORIGEN

Se antoja necesaria, por cuanto supone el perímetro último en el que se desenvuelve la realidad jurídica de los Consejos Reguladores, comenzar por delimitar el concepto propio de la Denominación de Origen.

Con independencia de reconocimientos legales y de aspectos concretos de su régimen jurídico, la noción de Denominación de Origen surge de manera espontánea al generalizarse entre el público el empleo de los nombres geográficos de la zona o el lugar en que han sido elaborados para distinguir a determinados productos particularmente apreciados de otros de análoga naturaleza.

La definición de Denominación de Origen más aceptada internacionalmente no se establece hasta 1958 y figura recogida en el artículo 2º del Arreglo de Lisboa, de fecha 31 de Octubre del aquel año. En ella queda tipificada como la “*denominación*

³⁹ COELLO MARTIN, C. *Vinos artificiales y vinos facticios. Algunos rasgos de la legislación vitivinícola española*” *Revista Aragonesa de Administración Pública* Numero 28, 2006.

geográfica de un país, de una región o de una localidad, que sirve para designar un producto originario del mismo y de cuya calidad o características se deben, exclusiva o esencialmente, al medio geográfico, comprendidos los factores naturales y los factores humanos”

Una primera conceptualización de la figura del Consejo Regulador sería el organismo o entidad integrada en la Denominación de Origen que tiene como función la gestión de la propia Denominación. Con ser elemental y escasamente descriptiva esta definición presenta la ventaja de ser tan vaga como mansa. Las aportaciones de los autores generalmente suponen más un juicio o un anhelo que una verdadera conceptualización con los textos a la vista.

Así la Jurisprudencia un propone concepto en el que toma partido en el debate sobre la consideración de órgano. Se dice que *“Se está en presencia de un órgano administrativo que tiene encomendadas funciones de control e intervención administrativa sobre la producción, elaboración y calidad del vino amparado por aquella Denominación de Origen.”*⁴⁰

Se ha defendido respecto a la naturaleza jurídica distintas posiciones que inevitablemente condicionan la óptica desde la que construir la conceptualización de los Consejos Reguladores y cuyo análisis en menudo ya hicimos al estudiar el apartado dedicado a la naturaleza jurídica de los Consejos Reguladores. La elección de los elementos depende pues de la posición doctrinal en la que se milite. Por ello, y al margen de polémicas doctrinales, parece que vistas las dificultades para casar la realidad jurídica con los deseos de los autores, debemos ceñirnos a lo promulgado para dar un concepto que bueno o malo sea, al menos, reflejo de la existencia real de los Consejos Reguladores.

Pese a la redacción un tanto contradictoria de su artículo 25 de la LVV de 2003 parece destilarse un concepto de los Consejos Reguladores, como gestores de protección

⁴⁰ STS Sala III de 15 de Julio de 2003. <http://www.poderjudicial.es/jurisprudencia>

de los vinos de calidad producidos en una región determinada, a los que reconoce personalidad jurídica propia, de naturaleza pública o privada, plena capacidad de obrar, y cuyo funcionamiento puede ser en régimen de derecho público o privado.

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS CONSEJOS REGULADORES

1. BREVE RECORRIDO HISTORICO SOBRE LA ARQUITECTURA ORGANICA DE LOS CONSEJOS

El Estatuto de Propiedad Industrial de 1906 preveía para el dominio vinícola la sustitución de la entidad oficial del artículo 136 por organismos reguladores públicos de base corporativa, inicialmente los sindicatos agrícolas constituidos al amparo de la ley de 1906.

A raíz de la aprobación del Reglamento del Consejo Regulador de la D.O. Rioja de 1925, inspirado en el resto de los organismos de coordinación económica del régimen primoriverista, se recibirá en el Estatuto del Vino de 1933 el modelo de organismo oficial de control de las Denominaciones de Origen reconocidas⁴¹.

El Estatuto del Vino y del Alcohol de 13 de Septiembre de 1932 contenía en su artículo 34 una regulación sucinta de los entonces incipientes Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen. Sí recoge el precepto una estructura y composición de los Consejos designados por el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio.

⁴¹ COELLO MARTÍN, C. *Las bases históricas y administrativas del derecho vitivinícola español. El sistema jurídico de las Denominaciones de Origen*. Tirant Lo Blanch. 2008 Pág. 1068.

Literalmente prescribía que:

“Este Consejo, que será presidido por el Director de la Estación o Servicio Enológico, y en su defecto de estos, por el ingeniero Jefe del Servicio Agronómico provincial, estará compuesto por dos viticultores elegidos por los sindicatos o asociaciones de viticultores con existencia legal en la comarca o región, y en defecto de estos, por la Cámara Oficial de Comercio, y dos vocales a elegir por la Junta Vitivinícola provincial.

Si las organizaciones de viticultores o los sindicatos oficiales de Criadores exportadores de Vinos no hicieran uso de la facultad que se les concede en el párrafo anterior, sus representantes serán designados por la Dirección General de Agricultura o la Dirección General de Comercio y Política arancelaria, según se trate de viticultores o de Criadores exportadores de vino”.

El Estatuto de 1970 dedicó su Título tercero a la *“Protección de la Calidad”*, ocupándose de los Consejos Reguladores en su Capítulo segundo. El Artículo 89 preveía una estructura marco para los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen reconocidas conforme a lo dispuesto en este Estatuto. El referido artículo literalmente reza:

“Uno. Cada Consejo Regulador estará constituido por:

- a) Un Presidente designado por el Ministerio de Agricultura, a propuesta de Consejo Regulador, con informe favorable del Instituto de Denominaciones de Origen.*
 - b) Un Vicepresidente, en representación del Ministerio de Comercio, designado por este.*
 - c) Hasta cinco vocales en representación del sector vitícola y hasta cinco de los sectores vinícola y exportador, nombrados por la Organización Sindical con la adecuada representación de las Cooperativas. El Reglamento de cada denominación*
-

determinara el número de vocales que corresponde a estos dos últimos sectores y, en todo caso, mantendrá la paridad entre el primero y los últimos.

d) Dos Vocales designados por el Ministerio de Agricultura con especiales conocimientos sobre viticultura y enología.⁴²

El Reglamento de desarrollo del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes aprobado por Decreto 835/1972 reproducía en su artículo 89 el contenido del mismo artículo del texto legal, añadiendo algunas reglas sus los apartados 2º a 6º.

El apartado 2º exigía que los vocales elegidos conforme al apartado c) debían estar vinculados a los sectores que representaban, bien directamente, bien por ser directivos de sociedades que se dedicaran a las actividades que habían de representar, pudiendo el Presidente del Consejo rechazar aquellas propuestas de nombramiento en quienes no concurriera este requisito.

El apartado tercero establecía una duración para el cargo de Vocal de cuatro años independientemente de cuál hubiera sido la vía para su nombramiento, estando prevista la reelección. También se prevé en el número siguiente la suspensión de funciones como sanción para los vocales que incurrieran en falta grave y el régimen de sustitución para los casos de fallecimiento o cese por cualquier causa de un Vocal en el apartado séptimo.

⁴² Los números 2 a 5 de este mismo precepto contienen las siguientes disposiciones referente también a la organización interna de los Consejos Reguladores:

“Dos. El régimen de acuerdos se ajustara a lo previsto en el número siete del artículo ciento uno.

Tres. El Reglamento de cada denominación determinara la organización administrativa del Consejo Regulador y la suplencia de sus miembros.

Cuatro. Contra las resoluciones de los Consejos Reguladores podrá interponerse recurso de alzada ante el Consejo del Instituto Nacional de la Denominación de Origen.

Cinco. Cada Consejo Regulador podrá contar con Veedores propios, habilitados por el Ministerio de agricultura y nombrados a propuesta del Consejo Regulador, con informe favorable del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen”

2. LA LEY DE 2003: UNA NUEVA ORGANIZACIÓN DE LOS CONSEJOS

El Preámbulo de la LVV asienta la necesidad de proceder a una regeneración en la legislación sectorial de la viticultura en dos acontecimientos determinantes en el propio devenir del conjunto del ordenamiento jurídico español: la promulgación de la Constitución Española de 1978, que configura el Estado de las Autonomías, y el ingreso de España en las Comunidades Europeas. Añade la Exposición de Motivos:

“En principio, las competencias en materia de agricultura - y, por tanto, las relativas al cultivo de la vid y a sus productos - corresponden a las comunidades autónomas, si bien esa competencia no excluye toda intervención estatal sino que es una competencia compartida, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional.

De otra parte, la integración de España en la hoy llamada Unión Europea supuso la aceptación del acervo comunitario y el reconocimiento de la supremacía de sus normas sobre el ordenamiento jurídico interno. A diferencia de lo ocurrido con otros productos incluidos en el marco de la Política Agrícola Común, que desde los inicios contaron con una Organización Común de Mercado, la OCM del vino no surge en la Europa de los seis hasta 1970, y hasta hace relativamente poco tiempo se ha venido rigiendo por el Reglamento (CEE) 822/1987, del Consejo de 16 de marzo de 1987. Desde entonces se han dictado un sinnúmero de disposiciones comunitarias de desarrollo y aplicación, lo que hacía que la regulación del sector fuera sumamente compleja. Por fin, se adoptó el Reglamento (CE) 1493/1999, de 17 de mayo, por el que se establece la nueva OCM

vitivinícola⁴³, que es de aplicación directa en todos los Estados miembros a partir del 1 de agosto de 2000.”

Esta situación trajo como consecuencia “ad lateres” una más que evidente dispersión normativa en la que resultaba tarea hercúlea y nunca satisfactoria la identificación del derecho vigente. En palabras del legislador estatal⁴⁴:

“De ahí la necesidad de una nueva ley, ya sugerida por el Consejo de Estado en su memoria del año 1996, si no se quiere continuar en este campo como decía Pomponio que estaba el pueblo romano antes de las Doce Tablas: «sine lege certa, sine iure certo» (D.2.1.1.2).”

La nueva regulación de la estructura orgánica y funcionamiento los órganos de gestión de los v.c.r.p.d. y de las D.O. e I.G. de productos agroalimentarios no vínicos esta transida por las ideas del modelo participativo y de representación de intereses. La redacción del artículo 25 redunda en su redacción sobre esta idea en sus apartados 1º, 3º y 7º. Ahora bien, el modelo de organización y la concreta estructura interna no encuentran deslinde en el texto de la ley, por ser ésta competencia de las Comunidades Autónomas y en consecuencia, habrá que acudir a las singulares previsiones contenidas en los Reglamentos que disciplinan las Denominaciones de Origen y sus Consejos Reguladores⁴⁵.

⁴³ Como ya se ha comentado en el pie de página 20, recientemente fue aprobada una nueva OCM por RCE N° 479/2008 del Consejo, de 29 de abril.

⁴⁴ Ley 24/2003 de 10 de Julio de la Viña y del Vino. BOE n.º 165, del 11 de Julio de 2003. Exposición de Motivos de la Ley de la Viña y el Vino.

⁴⁵ En este sentido resulta recordar, aunque no sea el objeto de este estudio, las palabras de SORIANO GARCIA, J. E., a colación de la concomitancia competencial que en ciertas materia existe entre Estado, Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas *"El ordenamiento español es un orden jurídico descentralizado y en el cual las distintas Comunidades Autónomas tienen constitucionalmente atribuida una garantía institucional de su propia autonomía, la cual no puede ser desconocida a la hora de establecer las relaciones entre el derecho de las Comunidades y el derecho español, del cual aquél va a ser parte integrante. Frente a Estados unitarios, como puede ser el caso de Francia, en los cuales las complejidades -ya de por sí considerables- de las relaciones entre el ordenamiento nacional respectivo y el ordenamiento comunitario tienen aseguradas claves de solución encontradas con mayor o menor*

Las novedades desde el punto de vista organizativo alcanzan tanto a la nueva naturaleza jurídica de los Consejos Reguladores –como ya vimos en su epígrafe- como a la propia estructura interna de los Consejos.

La crítica reiterada que sobre la composición y estructura de los Consejos Reguladores presidía la anterior legislación, orbitaba alrededor del incumplimiento de una de las condiciones “sine quanon” para el ejercicio a un tiempo de las competencias de gestión, control, inspección y sanción, dado el modelo de representación de intereses en los órganos de representación de los Consejos Reguladores: la imparcialidad y objetividad exigible y cabal que debe esperarse del *signum collegii geográfico*. La propia Constitución Española en su artículo 36 después de reservar a la Ley las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas, exige para los Colegios que su estructura interna y el funcionamiento sean democráticos.

Esta exigencia constitucional encuentra su encarnación en el número 7 del artículo 25 de la LVV:

“ La estructura y funcionamiento de los órganos de gestión se establecerá mediante el desarrollo reglamentario oportuno efectuado por la autoridad competente, cumpliendo, en cualquier caso, lo establecido en esta Ley y manteniendo como principio básico su funcionamiento sin ánimo de lucro y la representatividad de los intereses económicos y sectoriales integrados en el v.c.p.r.d., con especial

acomodo en la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades Europeas de Luxemburgo, ocurre que en países como el nuestro hay que encontrar las llaves que aseguren una relación fluida entre los subordenamientos autonómicos y el ordenamiento comunitario con un esfuerzo interpretativo muy superior y que no está exento de problemas como lo demuestran -bien que con soluciones muy distintas entre sí-, los ordenamientos italiano y alemán. En efecto, y tal como señalábamos, si partimos de que los Estatutos de Autonomía reservan a las respectivas Comunidades Autónomas ámbitos considerables de poder en sectores sobre los cuales las Comunidades Europeas ya han legislado y continuarán haciéndolo, surge inmediatamente la pregunta de si este fenómeno puede suponer, como decíamos, el vaciamiento competencial de las Comunidad Autónomas.” SORIANO GARCIA, J. E. "Comunidades Autónomas, Comunidades Europeas y Tribunal Constitucional "Revista de derecho político, ISSN 0210-7562, Nº 29, 1989, págs. 9-36

contemplación de los minoritarios, debiendo existir paridad en la representación de los diferentes intereses en presencia.”

Sin embargo, como recuerda COELLO MARTIN⁴⁶, la exigencia constitucional de funcionamiento y estructura interna democrática sí encuentra trasunto en otras corporaciones públicas profesionales en que los representantes de los intereses económicos integrados en el hecho corporativo pueden elegir a los miembros de los órganos rectores del Consejo Regulador, principio que como repetidamente como ha señalado la Doctrina, no admite matizaciones.

Aquellos representantes han de ser designados únicamente por la elección directa del cuerpo electoral correspondiente ordenado por sectores económicos (viticultores, bodegueros, etc.). Señala este autor que no deja de ser contravención de la propia naturaleza de una entidad corporativa representativa que sus cargos sean designados por la autoridad administrativa, sin que ello obste el derecho de la Administración a nombrar sus propios representantes orgánicos en los términos establecidos en los reglamentos particulares

Tan relevante como la demanda constitucional de estructura interna y funcionamiento democrático es la habilitación de las condiciones y pautas estructurales y operativas que hagan posible el desenvolvimiento regular de los Consejos Reguladores en el marco del ordenamiento jurídico. En este sentido, una de las más relevantes modificaciones introducidas en la estructura de los Consejos Reguladores por la nueva LVV es la impuesta por la prescripción de aquella en orden a la conveniente separación entre los órganos de gestión y los órganos de control de los propios Consejos (Art. 27.1 LVV).

La Ley de 2003 previene en su artículo 25 que la estructura y de los órganos de gestión se establecerá mediante el desarrollo reglamentario oportuno efectuado por la

⁴⁶ COELLO MARTÍN, C. *Las bases históricas y administrativas del derecho vitivinícola español. El sistema jurídico de las Denominaciones de Origen*. Tirant Lo Blanch. 2008.

autoridad competente, cumpliendo, en cualquier caso, lo establecido en esta ley y manteniendo como principio básico su funcionamiento sin ánimo de lucro y la representatividad de los intereses económicos y sectoriales integrados en el v.c.r.p.d., con especial contemplación de los minoritarios, debiendo existir paridad en la representación de los diferentes intereses en presencia.

En el ámbito autonómico se ha conservado el termino Consejo Regulador para los órganos de gestión de los niveles de protección Denominación de Origen y Denominación de Origen calificada. Ello no es sino consecuencia de la declaración que el apartado 10 del artículo 25 de la LVV *“El termino Consejo Regulador queda reservado a los órganos de gestión de las Denominaciones de Origen y las Denominaciones de Origen calificadas”*.

La ley dedica a esta disección entre gestión y control el artículo 27 que bajo el rótulo o ladillo “Control y Certificación” y que es objeto de estudio más sosegado en uno de los epígrafes ulteriores de este estudio, por lo que no nos detendremos ahora. También tendremos ocasión de profundizar en la disposición normativa, tanto autonómica como estatal, de los Consejos Reguladores como órganos de gestión de las Denominaciones de Origen. A tales apartados nos remitimos ahora no sin adelantar que quizá la principal aportación que la LVV, no solo desde el punto de vista orgánico para los Consejos reguladores, sino también del total conjunto regulador para el sector vitivinícola, es la consagración de una radical separación entre los elementos de la gestión y los relativos al control y la certificación de los v.c.p.r.d. y que bajo la vigencia del Estatuto del Vino vinieron coexistiendo bajo un mismo techo, el de los Consejos Reguladores.

El nuevo texto convierte esta segregación en piedra angular de la nueva estructuración de los órganos rectores de las D.O. y en el principal elemento renovador en este asunto, si bien la nueva ley abre un amplio abanico de n posibilidades en *números clausus*, algunas de las cuales recogen en esencia el mismo modelo anterior, tan criticado por los defensores del nuevo texto. Ello, unido al hecho de que el precepto

tiene el carácter de básico, habilitando así a los Reglamentos de cada v.c.p.r.d. para elegir su propio sistema de control, ha permitido que los Consejos hayan mantenido, de un modo u otro y con más o menos rigor en el cumplimiento de las garantías de separación entre estructuras, bajo sus plumas el de control de las Denominaciones, haciendo una vez más buena la conocida frase que Tancredi declara a su tío Fabrizio "*Si queremos que todo siga como está, necesitamos que todo cambie*"⁴⁷.

3. COMPOSICIÓN

Los Consejos Reguladores tienen en su razón de ser una clara vocación de armonización y coordinación entre los que el texto legal llama *operadores* de la geografía de su competencia. Por ello la LVV de 2003 consagra una estructura y composición representativa de los intereses presentes en el número 7 del artículo 25 de la LVV.

Este modelo en que se integra la representación de intereses responde en su composición a un número variable de vocales representantes de los sectores implicados y elegidos por estos. En efecto, la disposición acostumbrada de los órganos de gestión de los Consejos Reguladores cuenta con vocales en representación de los sectores particulares afectados y vocales designados por la Administración Pública competente,

⁴⁷ La afortunada frase de Fabrizio puede encontrarse en el filme de Luchino Visconti "El gatopardo" adaptación cinematográfica de la novela escrita por Giuseppe Tomasi di Lampedusa entre finales de 1954 y 1957. Desde entonces, en ciencias políticas se suele llamar "gatopardista" o "lampedusiano" al político que inicia una transformación política revolucionaria pero que en la práctica sólo altera la parte superficial de las estructuras de poder, conservando intencionadamente el elemento esencial de estas estructuras. Así, la novela muestra cómo la aristocracia absolutista del Reino de las Dos Sicilias es expulsada del poder político para instaurar la monarquía parlamentaria y liberal del Reino de Italia pero ello no implica transformar las estructuras de poder: la burguesía leal a la Casa de Saboya simplemente sustituye a los aristócratas como nueva élite que acapara para sí todo el poder político, recurriendo incluso al fraude electoral bajo una apariencia democrática. (http://es.wikipedia.org/wiki/El_gatopardo)

- sea el Ministerio o la Consejería Autonómica- y que, junto a una Presidencia y una Vicepresidencia, suelen configurar su organización básica.

El funcionamiento general de los Consejos, y sin perjuicio de la casuística particular recogida en los distintos reglamentos de las D.O., se asienta sobre un Pleno y sus Comisiones, adoptándose los acuerdos por mayoría de miembros presentes, con voto de calidad del presidente en caso de empate, debiendo respetarse siempre un quórum mínimo de al menos la mitad de sus componentes. Respecto de los acuerdos del Pleno, el número 8 del artículo 25 de la LVV dispone:

“8. Los acuerdos y decisiones del órgano de gestión se harán públicos de forma que se garantice su conocimiento por los interesados y por los organismos independientes de control que operen en el ámbito territorial del v.c.p.r.d.”

El órgano de gestión propiamente estará integrado por los vocales que se determinen reglamentariamente en representación de los intereses concurrentes en el ámbito de incumbencia de la Denominación, el Presidente, y en su caso, si así se prevé, el Vicepresidente, y el Secretario y el Tesorero, que bien pueden cualquiera de estos dos últimos o incluso los dos ser vocales electos u otras personas designadas al efecto, en cuyo caso intervendrán con voz pero sin voto. El órgano de gestión actuara colegiadamente por acuerdo de sus miembros en el ámbito de las competencias que le sean propias, según lo establecido en la legislación estatal⁴⁸, autonómica y en sus propios reglamentos de aprobación.

⁴⁸ A este respecto hay que recordar que es el artículo 26 de la LVV el que relaciona las funciones de los Consejos Reguladores teniendo además carácter de legislación básica, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución los párrafos b, e y g del apartado 2. El precepto dispone:

Artículo 26. Fines y funciones de los órganos de gestión.

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

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

- a. Proponer el reglamento del v.c.p.r.d. así como sus posibles modificaciones.
 - b. Orientar la producción y calidad y promocionar e informar a los consumidores sobre el v.c.p.r.d. y, en particular, sobre sus características específicas de calidad.
-

Este órgano de gestión podrá estar asistido si así se dispone en el Reglamento correspondiente, de una serie de órganos auxiliares y vinculados a los ya mencionados, como son la Secretaría del Consejo, los llamados Comités de Calidad o Comisiones Permanentes y los Veedores que secundan a aquellos en la gestión ordinaria del Consejo.

La renovación de los vocales nombrados de los Consejos Reguladores se produce mediante proceso electoral convocado por orden de la Consejería Autónoma competente según el territorio en que este ubicada la zona de producción amparada por la Denominación de Origen, aplicándose en el proceso electoral con carácter supletorio la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de Julio sobre Régimen Electoral General.

-
- c. Velar por el cumplimiento del reglamento del v.c.p.r.d., pudiendo denunciar cualquier uso incorrecto ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes.
 - d. Adoptar, en el marco de reglamento del v.c.p.r.d., el establecimiento para cada campaña, según Criterios de defensa y mejora de la calidad y dentro de los límites fijados por el reglamento, los rendimientos, límites máximos de producción y de transformación, autorización de la forma y condiciones de riego, o cualquier otro aspecto de coyuntura anual que pueda influir en estos procesos.
 - e. Calificar cada añada o cosecha y establecer los requisitos que deben cumplir las etiquetas de los vinos en el ámbito de sus competencias.
 - f. Llevar los registros definidos en el reglamento del v.c.p.r.d.
 - g. Elaborar estadísticas de producción, elaboración y comercialización de los productos amparados, para uso interno y para su difusión y general conocimiento.
 - h. Gestionar las cuotas obligatorias que en el reglamento del v.c.p.r.d. se establezcan para la financiación del órgano de gestión o Consejo Regulador.
 - i. Proponer los requisitos mínimos de control a los que debe someterse cada operador inscrito en todas y cada una de las fases de producción, elaboración y comercialización de los vinos amparados por cada v.c.p.r.d., y, en su caso, los mínimos de control para la concesión inicial y para el mantenimiento de la certificación.
 - j. Colaborar con las autoridades competentes en materia de vitivinicultura, en particular en el mantenimiento de los registros públicos oficiales vitivinícolas, así como con los órganos encargados del control.
3. Cuando llegue a conocimiento de un órgano de gestión cualquier presunto incumplimiento de la normativa vitivinícola, incluida la normativa propia del v.c.p.r.d., aquél deberá denunciarlo a la autoridad que en cada caso resulte competente.
4. Con independencia de la naturaleza jurídica pública o privada de los órganos de gestión, las resoluciones que adopten respecto a las funciones enumeradas en los párrafos d, f y h del apartado 2 de este artículo podrán ser objeto de impugnación en vía administrativa ante la autoridad que resulte competente según el ámbito territorial del v.c.p.r.d., en la forma que la normativa de la Administración pública competente determine.
-

Este proceso electoral es encauzado a través del Consejo Regulador saliente, que actuará autónomamente, pero con pleno sometimiento a los principios generales de publicidad, transparencia y democracia, respetándose además, en todo caso, las directrices consignadas en el número 7 del artículo 25 de la Ley.

El desarrollo de este artículo 25 en la esfera propia del legislador autonómico reproduce por imitación el modelo participativo gobernado por los principios de representación democrática, representatividad de los intereses económicos de los diferentes sectores que los integran, representación paritaria de los sectores y de autonomía de gestión. Así lo hacen las leyes aragonesa⁴⁹, valenciana⁵⁰ y la gallega⁵¹ entre otras.

La Sentencia del TS de 17 de abril de 1990⁵², a propósito de la composición de los Consejos Reguladores, afirmó que la legislación del Estado -vigente entonces el Estatuto de la Vid, la Viña y los Alcoholes- y sus normas de desarrollo partían de la distinción básica entre el sector vínico de una parte y el exportador de otra, delimitando los electores que se integran en los mismos y exigiendo que se guarde una paridad o igualdad absoluta en la representación de ambos en el Consejo Regulador. La disposición impugnada, una Orden de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre convocatoria de elecciones a los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen, fue dictada por dicha Comunidad en el ámbito de su competencia, sin que el Alto Tribunal considerara que las normas comunitarias impusieran a los organismos rectores de las Denominaciones de Origen de los vinos, garantizar una absoluta paridad

⁴⁹ Artículo 34 de Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria de Aragón. BOE N° 22, de 25 Enero de 2007..

⁵⁰ Artículo 44 de la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana. BOE N° 154, de 29 de Junio de 2005.

⁵¹ Artículo 12 de la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega. BOE N° 93, de 19 Abril de 2005.

⁵² <http://www.poderjudicial.es/jurisprudencia/pdf/28079130011990105186.pdf>

en la representación de los productores y comercializadores de los vinos con Denominación de Origen.

En cuanto al nombramiento de los miembros del Consejo Regulador, la Sentencia Nº 403/2004 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de diecinueve de mayo de 2004⁵³ que resuelve recurso contra la impugnación de la designación vicepresidente del Consejo Regulador del Ribeiro, recuerda el carácter potestativo de los nombramientos al señalar que *“Una vez aclarado lo anterior -título competencial autonómico para el nombramiento- , bien se comprende que resulta perfectamente legítima la promulgación por la Comunidad Autónoma de Galicia del Decreto 63/2002, de 28 de febrero, cuyo artículo 31.2 establece que el presidente y vicepresidente de Consejo Regulador del Ribeiro serán nombrados por el Conselleiro de Política Agroalimentaria e Desenvolvemento Rural, lo que significa la derogación tácita de la anterior regulación contenida en el artículo 40.1.b del Estatuto del Vino y 41.2.b del Reglamento de Denominación de Origen Ribeiro , aprobado por Orden de 2 de febrero de 1976, pues al ostentar la Comunidad Autónoma de Galicia el título competencial en la materia de Denominaciones de Origen y al haber regulado el proceso de elección de sus cargos directivos, y no sólo respecto a los que hayan de constituirse en el futuro sino también respecto a los ya constituidos porque la norma no distingue, ningún reproche cabe dirigir a la Orden de 24 de junio que designó al vicepresidente del Consejo Regulador”*.

Atendiendo al análisis de los organigramas que en la práctica han ido adoptando los Consejos Reguladores podemos apreciar notables coincidencias. La mayor parte de ellas no son sino consecuencia de su propia génesis, habida durante la vigencia de la legislación anterior y bajo la dependencia del INDO. Veamos algunos de los casos más representativos, bien por su reiteración, bien por su singularidad.

⁵³ STSJG nº 403/2004 Sala de lo Contencioso de 19 de Mayo de 2004.
<http://www.poderjudicial.es/jurisprudencia/>

4. ORGANIGRAMA CONSEJO REGULADOR RIBERA DEL DUERO

El Consejo Regulador de Ribera del Duero, es creado por Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 1 de Diciembre publicada en el BOE el 10 de diciembre de 1992⁵⁴, como órgano desconcentrado dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con atribuciones decisorias en cuantas funciones se le encomiendan (Artículo 29º) y está constituido, según el Artículo 21º por a) un presidente elegido por el Consejo Regulador en pleno y designado por dicho Ministerio, b) cinco vocales que representan al sector vitícola, c) cinco vocales que representan al sector vinícola, d) un representante designado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; y e) un representante de la Junta de Castilla y León, con especiales conocimiento de enología, con voz pero sin voto. El organigrama, según la propia página Web⁵⁵ del Consejo Regulador de Ribera del Duero quedaría así:

⁵⁴ Modificada posteriormente por ORDEN AYG/1633/2006, de 17 de octubre, por la que se modifica el Reglamento de la Denominación de Origen «Ribera del Duero» y de su Consejo Regulador (BOCyL Núm. 206 de Miércoles, 25 de octubre 2006).

⁵⁵ <http://www.riberadelduero.es/web/anfitriones/organigrama.asp>

Organigrama

patrocinios | contacto | mapa web | sala de prensa | english



Similar estructura poseen otros Consejos Reguladores de España, y en particular aquellas cuyos Reglamentos de la Denominación de Origen se aprobaron al amparo de la legislación anterior, habiendo sido después ligeramente adaptados a la legislación vigente. Las diferencias entre unas y otras previsiones son mínimas, viniendo unas veces determinadas por el número de Vocales, en otras ocasiones en la figura del Vicepresidente, y en los menos, en los vocales representantes de la Administración. Así, por ejemplo la Denominación de Origen Abona cuyo Reglamento es aprobado por ORDEN de Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno Canario de 31 de enero de 2008, (Boletín Oficial de Canarias núm. 32, miércoles 13 de febrero de 2008) que deroga la anterior Orden del MAPA de 6 de Septiembre de 1996. Presenta como variante respecto a Ribera del Duero la integración en el Consejo Regulador del Vicepresidente, si bien, a diferencia de su regulación anterior, ya no como representación de la Conserjería de Industria y comercio del Gobierno de Canarias, sino que debe ser será elegido, por el Pleno, en la misma sesión en que se designe Presidente, de entre los vocales electos del Pleno (Art. 17).. También el Reglamento de la Denominación de Origen “Montilla-Moriles” aprobado por Orden de

30 de noviembre de 2011, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento de las Denominaciones de Origen «Montilla-Moriles» y «Vinagre de Montilla-Moriles», así como sus correspondientes Pliegos de Condiciones, prevé que la elección y designación del Vicepresidente se harán de la misma forma que la establecida para la Presidencia (art. 13), pero no el número de Vocales representantes de los sectores vinícola y vitícola que en esta DO ascienden a seis por cada sector (Art. 9). La D.O. “Pla y LLevant” (Orden de la Consejera de Agricultura y Pesca de 1 de abril de 2005, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Pla i Llevant, su Consejo Regulador y su Órgano de Control (BOIB Núm. 55 de 09 de Abril de 2005) sin embargo, al igual que hace el Reglamento de la D.O. “Txacoli de Álava, siendo ambos, Presidente y Vicepresidente, nombrados a propuesta de los Vocales electos, por el Consejero de Agricultura, Comercio e Industria. En otras ocasiones simplemente no se prevé este cargo como sucede en la D.O. “Bierzo”⁵⁶. Por último hay que señalar que en unas ocasiones el Vicepresidente ha de ser elegido de entre los Vocales elegidos en representación de los sectores, mientras que en otras no tiene por qué ser así, caso en el que el nombramiento corresponde a la Conserjería Autonómica, como ocurre en la D.O. Ribeiro⁵⁷ (Art. 30.1), entre otras.

Sin duda es el número de Vocales representantes de los sectores vitícolas o productores y vinícola o elaborador donde se encuentra la mayores modulaciones. Desde los dos vocales en representación de cada sector que prevé el Reglamento de la D.O. “Txacoli de Álava” (Art. 32), hasta los nueve por sector o de la D.O. “Rias Baixas” podemos encontrar la totalidad de los guarismos intermedios. Así tres vocales por sector es lo previsto por la D.O “Mondéjar”⁵⁸, cuatro por la D.O. “Pla y Llevant”, la

⁵⁶ ORDEN MAPA/ 29128 / 1989, de 11 de noviembre de 1989 por lo que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Bierzo y de su Consejo Regulador.

⁵⁷ Orden de 30 de julio de 2009 por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Ribeiro y de su Consejo Regulador DIARIO OFICIAL DE GALICIA Nº 149 _ Viernes, 31 de julio de 2009.

⁵⁸ ORDEN MAPA de 11 de Marzo de 1997, BOE núm. 71 de 24 de marzo de 1997.

D.O. de Vinos “La Palma”⁵⁹, la D.O. “vinos de El Hierro”⁶⁰, la D.O. “Calatayud”⁶¹ o la D.O. de Vinos de “Gomera”⁶². Cinco vocales por sector es la cifra que más se repite entre los distintos reglamentos. Este carácter modal se puede constatar, entre otros, en las D.O. “Abona”, en la D.O.C. “Priorato”⁶³, la D.O. “Méntrida”⁶⁴, la D.O. “Valle de la Orotava”⁶⁵, o la D.O. “Bierzo”. La D.O. “Cariñena”⁶⁶, la D.O. “Ribera Sacra”⁶⁷ y la

⁵⁹ ORDEN de 31 de enero de 2008, por la que se aprueban los Estatutos del Consejo Regulador de la Denominación de Origen de Vinos de La Palma. Boletín Oficial de Canarias núm. 32, miércoles 13 de febrero de 2008

⁶⁰ Artículo 11 de la ORDEN de 20 de febrero de 2008, por la que se aprueban los Estatutos del Consejo Regulador de la Denominación de Origen de Vinos de El Hierro. (Boletín Oficial de Canarias núm. 44, viernes 29 de febrero de 2008)

⁶¹ ORDEN de 6 de mayo de 2009, del Consejero de Agricultura y Alimentación, por la que se aprueba la normativa específica de la Denominación de Origen «Calatayud» (Boletín Oficial de Aragón Núm. 91 de 15/05/2009) incorpora un Anexo III Estatutos provisionales de la Denominación de Origen «Calatayud» ratificados por RESOLUCIÓN de 18 de enero de 2013, del Director General de Alimentación y Fomento Agroalimentario, por la que se ordena la publicación en el “Boletín Oficial de Aragón” Núm. 24 “Boletín Oficial de Aragón” 04/02/2013 y cuyo artículo 3º establece que “1. El Pleno del CR contará con 8 vocales, designados del siguiente modo:

a) Cuatro vocales en representación del sector vitícola, elegidos por y entre los titulares de viñedos inscritos en el Registro de viñas de la D.O., que se distribuirán en los siguientes subgrupos:
Tres vocales elegidos por y entre los titulares de viñedos inscritos que sean socios de cooperativas agrarias.

Un vocal elegido por y entre los titulares de viñedos inscritos en el Registro de viñas que no sean socios de cooperativas agrarias.

b) Cuatro vocales en representación del sector vinícola, elegidos por y entre los titulares de bodegas inscritas en el correspondiente registro de la D.O., que se distribuirán en los siguientes subgrupos:
Tres vocales elegidos por los titulares de bodegas de elaboración, almacenamiento, embotellado y envejecimiento inscritas, que sean sociedades cooperativas de primer o segundo grado o sociedades mercantiles constituidas y formadas por las bodegas cooperativas.

Un vocal elegido por y entre los titulares de bodegas inscritas no incluidos en el subgrupo anterior.”

⁶² ORDEN de 31 de enero de 2008, por la que se aprueban los Estatutos del Consejo Regulador de la Denominación de Origen de Vinos de La Gomera (Boletín Oficial de Canarias núm. 32, miércoles 13 de febrero de 2008)

⁶³ Orden ARP/188/2006, de 18 de abril, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada Priorato. Publicada por Resolución de 8 de mayo de 2009, de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios en el BOE Núm. 162 de 6 de Julio de 2009.

⁶⁴ ORDEN de 30 de Marzo de 2000 de la Conserjería de Agricultura y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, (D.O.C.M núm. 35 de 12 de Abril de 2000.)

⁶⁵ ORDEN de 24 de noviembre de 2010, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen de vinos Valle de La Orotava. (Boletín Oficial de Canarias núm. 239 del Viernes 3 de diciembre de 2010.)

D.O “Navarra”⁶⁸, prevén seis vocales por sector, igual que la D.O. “Tierra de León”⁶⁹. Siete prevé la D.O. “Bullas”⁷⁰. Por último de la D.O “La Mancha”⁷¹ fija en ocho los vocales representantes de cada sector. Como casos de estructuración de los Consejos Reguladores similar a este, con pequeñas variaciones, podemos examinar los siguientes:

5. ORGANIGRAMA DE LA D.O. RIAS BAIXAS⁷²

La Orden de 21 de julio de 2009 por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Rías Baixas y de su Consejo Regulador⁷³, determina la siguiente organización del Consejo Regulador.

⁶⁶ ORDEN APA/2351/2002, de 11 de septiembre, por la que se ratifica la modificación del Reglamento de la Denominación de Origen «Cariñena» y de su Consejo Regulador. BOE Núm. 229 de 24 de Septiembre de 2002

⁶⁷ Artículo 37 de Orden de 29 de septiembre de 2009, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Ribera Sacra» y de su Consejo Regulador, publicada en el BOE Num. 48 de 24 de Febrero por Resolución de 2 de diciembre de 2009, de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios.

⁶⁸ ORDEN FORAL 376/2008, de 15 de julio, de la consejera de desarrollo rural y medio ambiente, por la que se aprueba el reglamento de la Denominación de Origen "navarra" y de su Consejo Regulador (texto publicado en bon n.º 94 de 1 de agosto de 2008)

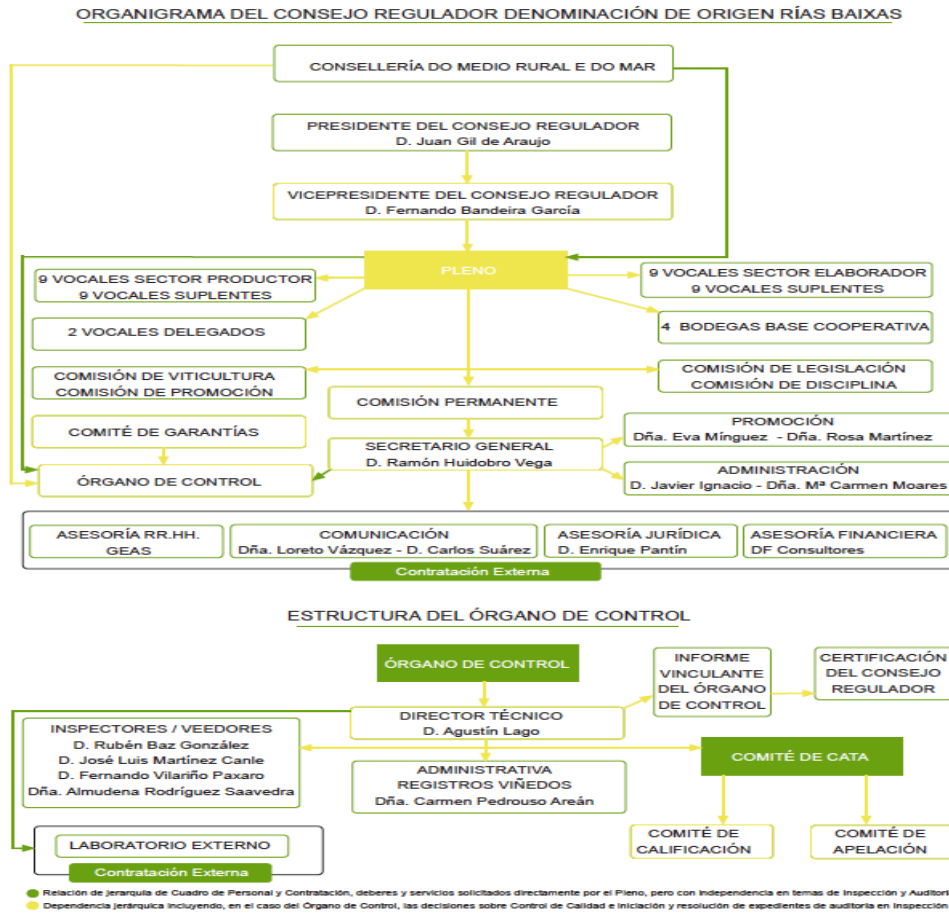
⁶⁹ ORDEN AYG/1263/2007, de 11 de julio, por la que se reconoce el v.c.p.r.d. Denominación de Origen «Tierra de León» y se aprueba su Reglamento. BOCyL - 27/07/2007

⁷⁰ ORDEN APA/485/2007, de 16 de febrero, por la que se dispone la publicación de la Orden de 24 de mayo de 2006, de la Consejería de Agricultura y Agua de la Región de Murcia, por la que se aprueba el *Reglamento de la Denominación de Origen «Bullas» y de sus órganos de gestión y control*. (BOE 56 de 6/3/2007).

⁷¹ ORDEN MAPA de 22 de Noviembre de 1996 BOE núm. 296 de 9 de diciembre de 1996.

⁷² <http://www.doriasbaixas.com/es/images/organigrama.gif> a 13 de Abril de 2014

⁷³ Publicada en el DIARIO OFICIAL DE GALICIA Nº 147 del Miércoles, 29 de julio de 2009 ha sido posteriormente modificada por ORDEN de 1 de febrero de 2012 (DOG Núm. 31 de 14 de febrero de 2012)



El pleno del Consejo Regulador Rías Baixas se estructura de la siguiente manera:

- 9 vocales del Sector Productor, formado por viticultores ó representantes de las organizaciones Profesionales agrarias.
- 9 representantes del Sector Transformador, que actúan en calidad de personas físicas ó jurídicas de las bodegas a las que representan.
- 4 vocales en representación de empresas elaboradas de base cooperativa.
- 2 vocales que actúan en nombre de la Consellería de Medio Rural e Mar dado el carácter social y público que tiene un Consejo Regulador, llamados vocales delegados.

El Pleno se organiza en 4 comisiones que abordan todos los temas relacionados con viticultura, promoción y legislación. También hay una Comisión Permanente que es la encargada de tratar tanto temas económicos, laborales y de mayor urgencia, como de preparar los asuntos que conforman la agenda del Pleno⁷⁴.

6. ORGANIGRAMA DE LA D.O. "CARIÑENA"⁷⁵

Por Orden de 6 de mayo de 2009, del Consejero de Agricultura y Alimentación, se aprueba la normativa específica de la Denominación de Origen "Cariñena" (Núm. 91 Boletín Oficial de Aragón 15/05/2009), incluyéndose en su Anexo II su el reglamento de funcionamiento, que se aprueba, con carácter provisional, los estatutos de la D.O.

Según el citado Anexo, el Pleno del C.R. contará con 12 vocales, designados del siguiente modo: a) Seis vocales en representación del sector vitícola, elegidos por y entre los titulares de viñedos inscritos en el Registro de viñas de la D.O., que se distribuirán en los siguientes subgrupos: Cinco vocales elegidos por y entre los titulares de viñedos inscritos en el Registro de viñas que sean socios de cooperativas agrarias o de sociedades agrarias de transformación (S.A.T.) Un vocal elegido por y entre por los titulares de viñedos inscritos en el Registro de viñas que no sean socios de cooperativas agrarias ni de S.A.T. b) Seis vocales en representación del sector vinícola, elegidos por y entre los titulares de bodegas inscritas en el correspondiente registro de la D.O., que se distribuirán en los siguientes subgrupos: Cuatro vocales elegidos por los titulares de bodegas de elaboración, almacenamiento, embotellado y envejecimiento inscritas, que comercialicen vino embotellado para el que hayan utilizado, en total, más de cuatro millones de marchamos de garantía, como media en los tres años anteriores, cerrados al 31 de diciembre último antes de la celebración de las elecciones. Un vocal elegido por y

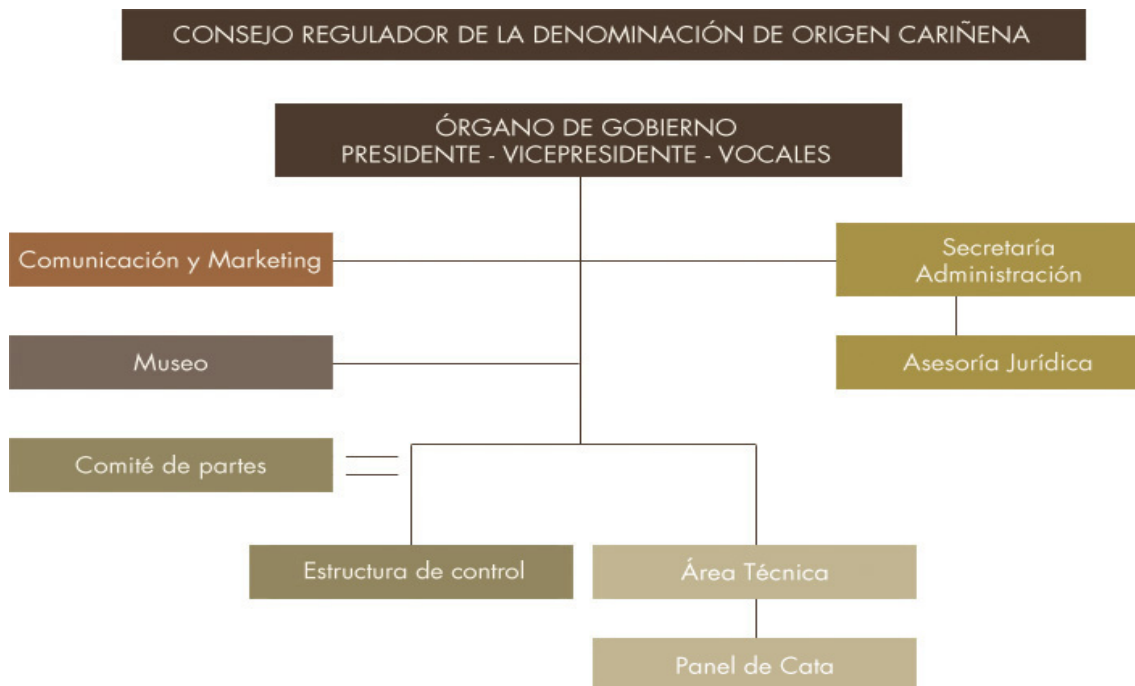
⁷⁴ Información extraída de la dirección web <http://doriasbaixas.com/public/manager.php?p=Organigrama>

⁷⁵ http://www.docarinena.com/content.asp?elemento_id=344&idioma_id=1

entre los titulares de las bodegas de elaboración, almacenamiento, embotellado y envejecimiento inscritas, que comercialicen vino embotellado para el que hayan utilizado, en total, entre un millón y cuatro millones de marchamos de garantía, como media en los tres años anteriores, cerrados al 31 de diciembre último antes de la celebración de las elecciones. Un vocal elegido por y entre los titulares de las bodegas de elaboración, almacenamiento, embotellado y envejecimiento inscritas, no incluidos en los dos subgrupos anteriores.

El Pleno podrá constituir una Comisión Permanente, que estará formada por el Presidente, el Secretario y el número de Vocales que designe el Pleno, respetando el principio de representación paritaria de los dos sectores

El organigrama que ofrece el portal de red de la propia DO “Cariñena” es el siguiente:



Mayor es distancia del modelo común visto hasta ahora con el Consejo Regulador de la D.O. Jerez, debido a las propias peculiaridades de la Indicación Geográfica. Veámoslo.

7. ORGANIGRAMA DEL C.R. DENOMINACIONES DE ORIGEN "JEREZ-XÉRÈS-SHERRY" - "MANZANILLA-SANLÚCAR DE BARRAMEDA" Y "VINAGRE DE JEREZ"⁷⁶

El Consejo representa a todos y cada uno de los sectores profesionales de la Denominación de Origen: bodegueros embotelladores, almacenistas, viticultores independientes y miembros de cooperativas. El Reglamento de funcionamiento de las Denominaciones de Origen «Jerez-Xérès-Sherry» y «Manzanilla-Sanlúcar de Barrameda» (Actualizado de acuerdo con la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 20 de noviembre de 2011) establece que los órganos de dirección del Consejo Regulador son el Pleno y la Presidencia. El Pleno estará compuesto por la persona titular de la Presidencia, la Vicepresidencia y las Vocalías. Además el Consejo Regulador contará con un Director General, titular de la Secretaría General. El Pleno del Consejo Regulador es el órgano máximo de gobierno y estará formado por:

- a) Una persona titular de la Presidencia, designado por la Consejería competente en materia de Agricultura de la Junta de Andalucía, a propuesta del Pleno del Consejo Regulador.
- b) Una persona titular de la Vicepresidencia, elegido entre los Vocales del Consejo Regulador.
- c) Diez Vocalías en representación de los productores, elegidos libremente por los viticultores y viticultoras que figuraran inscritos en el Registro de Viñas durante la campaña precedente

⁷⁶ <http://www.sherry.org/es/elConsejo.cfm> a 24 de junio de 2014

d) Diez Vocalías en representación del sector elaborador-comercializador, elegidos libremente por las bodegas inscritas en los correspondientes Registros del presente Reglamento y del Reglamento de la Denominación de Origen Vinagre de Jerez.

Los cargos de vocales serán renovados cada cuatro años, pudiendo ser reelegidos una o más veces por el mismo periodo de tiempo.



8. ORGANIGRAMA DOC RIOJA⁷⁷

Sin duda es la DOC Rioja la que presenta un modelo verdaderamente rupturista con la legislación anterior, y que como vimos en el epígrafe dedicado a la estructura de los Consejos Reguladores, ha sido objeto de no pocas polémicas, es especial por la cuestión de la representatividad de sus órganos

⁷⁷ <http://www.riojawine.com/es/rioja.php?op1=0&op2=3&sec=4&pag=0> a 13 de abril de 2008

El Pleno del Consejo Regulador, órgano de gestión de la Denominación nombrado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y dependiente de éste, está integrado por 32 vocales que representan a seis asociaciones de bodegas y nueve asociaciones de viticultores, es decir, la totalidad de las asociaciones del sector, y son los mismos integrantes de la Junta Directiva de la Organización Interprofesional del Vino de Rioja, cuyo presidente ostenta también la presidencia del Consejo Regulador en virtud de la reglamentación vigente. También participan en el Pleno, con voz pero sin voto, los respectivos representantes del M.A.R.M. y de las Administraciones autónomas de La Rioja, País Vasco y Navarra.

El artículo 40 del Reglamento señala que al Consejo Regulador le corresponden, *"además de las funciones establecidas en las disposiciones de carácter general que le sean de aplicación y las atribuidas en este Reglamento"*, las siguientes: cumplir y hacer cumplir el Reglamento, proponiendo al efecto las disposiciones internas que sean necesarias y mandando ejecutar los acuerdos que adopte; regir y gestionar la actividad del Consejo Regulador, así como organizar su régimen interior y los servicios; administrar los ingresos y fondos del Consejo Regulador y ordenar los pagos; contratar, renovar o suspender a su personal; informar a la Administración pública de las incidencias que en la producción y mercado se produzcan; y, por último, remitir a los Organismos interesados los acuerdos que para el cumplimiento general acuerde el Consejo.

Respecto a las funciones a desempeñar por el presidente del Consejo Regulador -que según está previsto *"será el presidente de la Junta Directiva de la Organización Interprofesional y que, conforme a sus Estatutos, podrá ser miembro de la Junta o una persona externa a ella"*-, el artículo 41 le atribuye la representación legal del Consejo Regulador ante cualquier entidad pública o privada, Administraciones, Organismos, instancias judiciales y de mediación; presidir las sesiones y moderar el desarrollo de los debates, ordenando las deliberaciones y votaciones; asegurar el cumplimiento de las

leyes; visar las Actas y Certificaciones de los acuerdos del Organismo; y ejercer cualquier función que las Leyes, el Reglamento o el Pleno le atribuyan específicamente.

Por último cabe señalar, en cuanto al régimen de funcionamiento establecido en el artículo 42, que el Consejo se reunirá como mínimo una vez cada dos meses, y siempre que lo considere necesario el Presidente o lo solicite al menos el 15% de los votos, y que los acuerdos se adoptarán por un mínimo del 75% de los votos presentes y/o representados y, al menos, el 50% de los votos de cada sector profesional, careciendo el presidente de voto de calidad.

En la sesión constituyente del Pleno celebrada el 14 de marzo de 2008 se aprobó la creación de la Comisión Permanente, que fija el orden del día de las sesiones plenarias y resuelve las cuestiones de trámite o urgentes que puedan plantearse entre un Pleno y otro, así como de cuatro comisiones de trabajo y sus correspondientes presidentes.



Tras la entrada en vigor de la Ley 24/2003 y la Orden APA/795/2004, la elección del nuevo Consejo Regulador ha supuesto que la Junta Directiva de una entidad privada, la Organización interprofesional del Vino de La Rioja que agrupa paritariamente a productores y comercializadores haya pasado a integrar de manera automática la composición del Consejo, que continua siendo un órgano público desconcentrado del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

V. PERSONAL Y BIENES AL SERVICIO DE LOS CONSEJOS REGULADORES

Nada dice la LVV sobre el régimen jurídico del personal al servicio de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen. Parece conveniente comenzar este apartado recordando que aquellos no tienen la consideración de personal al servicio de la Administraciones Públicas y por ello está ausente la relación estatutaria propia de la función pública.

LÓPEZ BENÍTEZ⁷⁸ considera que hubiera sido deseable una solución legislativa para el señalamiento del régimen laboral de este personal al servicio de los Consejos Reguladores, más aun a la vista de la distinta suerte seguida por otros colectivos similares en situaciones semejantes. En efecto, como recuerda PINO TARRAGONA⁷⁹, nuestro derecho administrativo ha conocido “*casos de conversión de*

⁷⁸ LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Revista Jurídica de Castilla y León* n° 9, mayo 2006 Pág. 25 Algunas anotaciones sobre la LVV de Castilla y León.

⁷⁹ PINO TARRAGONA, G. *Público y privado en el modelo organizativo de la DOC Rioja. Problemática jurídica*. Anales del Convenio Universidad de la Rioja- Parlamento de la Rioja 2005, Pág. 39.

órganos administrativos en Entes Públicos —como sucedió, por ejemplo, en puertos— o en sociedades públicas —caso de Correos—. Conoce también supuestos de extinción ex lege de Corporaciones de Derecho Público (Cámaras Agrarias, Cámaras de la Propiedad Urbana) con simultánea absorción de este personal por la Administración Pública; pero el fenómeno que aquí se opera es cualitativamente distinto y hubiera merecido —y merece, desde luego— una solución legal”

La nueva legislación del sector vitivinícola, unida a la transformación operada por ésta en la naturaleza jurídica de los Consejos Reguladores, como veíamos en epígrafes anteriores, transitando de órganos desconcentrados de las Administraciones autonómicas a entes de naturaleza privada o al menos de naturaleza no administrativa o a corporaciones de derecho público, deja sin resolver el problema de precisar cuál es el estatus jurídico de los empleados de los Consejos Reguladores.

La mayor parte de las Leyes Autonómicas no se pronuncian sobre ello. La LVCLM⁸⁰ no contiene previsión alguna ni norma de derecho transitorio que conjure la incógnita que se plantea, como tampoco lo hace la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat, de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana, ni la gallega Ley 2/2005, de 18 de febrero, de Promoción y Defensa de la Calidad Alimentaria.

Por su parte, la de Castilla y León se limita en el Art. 25.4 a especificar que éstos pueden contratar en régimen laboral al personal necesario para su funcionamiento, *«que en ningún caso tendrá la consideración de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León».*

⁸⁰ La Disposición Transitoria única de la ley del Vino de Castilla La Mancha sobre la subrogación de los bienes y derechos de los actuales Consejos Reguladores deja sin resolver la cuestión del personal al servicio de los anteriores Consejos, siendo en su mayor parte personal laboral al servicio de un administración pública, lo que plantea no pocos problemas desde la óptica organizativa, especialmente en el caso de que entidades enteramente privadas sucedieran a los hasta ahora órganos desconcentrados que han sido los Consejos Reguladores.

Tal previsión resulta un tanto vana, por evidente. Lo sorprendente sería sin duda una declaración en contrario que impidiera a los Consejos Reguladores disponer del recurso personal que precisasen. No parece por tanto lo más adecuado una declaración legal que habilite a los órganos de gestión para la contratación laboral. Como recuerda el Profesor LÓPEZ BENÍTEZ es también evidente que el personal así contratado lo será en régimen de derecho laboral, ya que ni las asociaciones profesionales son Administración Pública, ni lo son tampoco, según una idea bastante asentada en nuestra Doctrina y jurisprudencia, las Corporaciones de Derecho Público, por más que gocen de una personificación jurídico pública⁸¹.

Por último, y respecto al a la situación jurídica de los bienes de los que en la actualidad disfrutan los Consejos Reguladores la situación es muy similar a la expuesta para el personal empleado. La inexistencia de previsión legal que dé solución y continuidad al esqueleto patrimonial de los Consejos no parece que habilite a los propios reglamentos particulares de cada Denominación de Origen a ordenar tal situación, ni siquiera a los propios reglamentos de desarrollo de la leyes autonómicas, sin que con ello se viole el principio de legalidad que rige esta materia. Lo lógico sería proveer legalmente la regulación de este estatus jurídico del patrimonio de los Consejos, si bien, a la vista de la dinámica reciente del legislador autonómico, es de temer la absoluta inacción perpetua.

VI. RÉGIMEN FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO

Junto a la defensa de la calidad y la protección necesaria para la misma, una DO cuenta con un tercer presupuesto básico sobre el que asentarse, y éste es la autogestión por los productores de la misma. Esta autogestión tiene su razón de ser en la autonomía

⁸¹ LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Revista jurídica de Castilla y León*. N.º 9. Mayo 2006, Pág. 35. Algunas anotaciones sobre la ley de la viña y del vino de Castilla y León

y no en la independencia. Junto con la financiación pública del poder del Consejo Regulador, este cuenta con importantes instrumentos para afianzar su autonomía, como por ejemplo, el control del presupuesto y la autofinanciación.

La financiación de los Consejos Reguladores recae sobre diversos tipos de recursos: los derechos que constituyen su patrimonio y los rendimientos del mismo, las cuotas ordinarias y extraordinarias y las derramas que se acuerden, las subvenciones, las indemnizaciones, donaciones y legados de todo orden, los importes derivados de la prestación de servicios, los provenientes de las exacciones y los beneficios fiscales que se establezcan, etc. Especial atención requerirá esta cuestión en cuanto a la gestión de las cuotas obligatorias, que constituyen tasas parafiscales, cuando los organismos de gestión sean entidades privadas, puesto que dicha posibilidad deberá rodear las decisiones que estos entes adopten de garantías procedimentales y de fórmulas y técnicas objetivas de control.

La financiación mediante las cuotas de sus miembros es una característica común a la mayoría de corporaciones de derecho público, como lo es también normalmente el cobro de un precio por los servicios que puede prestar la corporación (actividades de control de la actividad de sus miembros, expedición de certificados, etc.).

En el ámbito autonómico, La Ley del Vino de Castilla La Mancha se inserta llamativamente dentro de los cánones más ortodoxos porque regula dichas tasas en el artículo 22.2 de la Ley y atribuye su gestión y recaudación al Instituto de la Vid y el Vino de Castilla-La Mancha. Más dudas plantean a la Doctrina los recursos que contribuirán al fondo de promoción vitivinícola cuya gestión se realiza por una fundación privada de iniciativa pública que el gobierno regional creara al efecto de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la citada Ley. En Castilla y León el legislador distingue entre recursos económicos de los órganos de gestión de los vinos de calidad con IG y de los órganos de gestión del resto de v.c.r.p.d.

El artículo 20 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía, bajo el ladillo “Estructura y funcionamiento” establece en su apartado segundo que *“El órgano de gestión establecerá, en su normativa específica, cuotas de pertenencia y derechos por prestación de servicios en las condiciones que se establezcan por la Consejería competente en materia de agricultura y en los términos que por la normativa correspondiente se determinen. En caso de impago, las cuotas de pertenencia y los derechos por prestación de servicios de los Consejos Reguladores podrán ser exigibles por la vía de apremio.”*

En la Comunidad Valenciana⁸² la financiación de los órganos de gestión-Consejos Reguladores queda estipulada a partir del reconocimiento legal de los siguientes recursos: subvenciones percibidas con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas, rentas y productos de su patrimonio; donaciones, legados y demás ayudas que puedan percibir; cobro de los derechos que legalmente se puedan establecer por la prestación de servicios; y cualesquiera otros que les corresponda percibir.

De manera muy similar se redacta el artículo 17⁸³ de la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de Promoción y Defensa de la Calidad Alimentaria gallega y otro tanto ocurre

⁸² Artículo 49 de la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana. BOE N° 154, de 29 de Junio de 2005.

⁸³ El Artículo 17 de la Ley 2/2005 de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega reza:

“Para el cumplimiento de sus fines, los Consejos Reguladores podrán contar con los recursos siguientes:

- a. Las cuotas que habrán de abonar sus inscritos por los conceptos e importes que se determinen en sus propios reglamentos de acuerdo con los límites que las disposiciones específicas establezcan.*
- b. Las subvenciones que puedan establecerse anualmente en los presupuestos generales de las administraciones públicas.*
- c. Las rentas y productos de su patrimonio.*
- d. Las donaciones, legados y demás ayudas que puedan percibir.*
- e. Los rendimientos por la prestación de servicios.*

Cualesquiera otro recurso que les corresponda percibir

con el artículo 37 de la Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria de Aragón .

Es notable que el legislador gallego señale la expresa sujeción al Texto Refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia de los Consejos Reguladores y sus planes contables, así como el control financiero de los mismos a través de la Intervención General de la Comunidad Autónoma y el Control de Cuentas⁸⁴.

En el espacio de los reglamentos de aprobación de los Consejos Reguladores se advierten desarrollos de aquellas previsiones legales. Así, por ejemplo, la Orden ARM/859/2009⁸⁵, de 24 de marzo, por la que se modifica la Orden de 10 de noviembre de 1995, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen "Jumilla" y de su Consejo Regulador, modifica el Reglamento de esta denominación en materia financiación del Consejo Regulador, regulada en el Art. 41⁸⁶, con el propósito según el

⁸⁴ En efecto, el Artículo 19 de la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega, a propósito del régimen contable prescribe que *"1. Los Consejos Reguladores llevarán un plan contable, el cual será aprobado por la Consellería de Economía y Hacienda, siéndole de aplicación, con sus peculiaridades propias, lo dispuesto en el título V, capítulo II, del Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, y en sus posteriores modificaciones.*

En el plan contable se reflejará el movimiento de ingresos y gastos de forma separada, así como todas aquellas modificaciones que se produzcan en su situación patrimonial. Anualmente se confeccionará el correspondiente balance, en el que se reflejará su situación patrimonial, económica y financiera.

2. La Xunta de Galicia, a través de la Intervención General de la Comunidad Autónoma, podrá ejercer el control financiero necesario sobre los gastos efectuados para la gestión de sus funciones.

3. En todo caso, la gestión económica y financiera y las cuentas de los Consejos Reguladores estarán sometidas al control del Consejo de Cuentas en los términos previstos en la Ley 6/1985, de 24 de junio, Reguladora de dicho órgano, y en sus disposiciones de desarrollo.

⁸⁵ Orden dictada en aplicación del artículo 17 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, establece que la titularidad de los nombres geográficos protegidos corresponde al Estado cuando comprenden territorios de más de una comunidad autónoma, como es el caso.

⁸⁶ El Artículo 41 de la Orden ARM/859/2009, de 24 de marzo dispone que:

1. El Consejo Regulador, con el fin de poder contribuir a los gastos de control y promoción de los productos amparados por la Denominación de Origen y todos aquellos que tiene asignados por este Reglamento, podrá contar con los siguientes recursos:

a. Con el producto de las cuotas ordinarias que, con base en el artículo 26.2.h de la Ley 24/2003, 10 de julio, de la Viña y del Vino, se fijan a continuación:

1. Por la inscripción en el registro de productores, 5 euros por Ha. a inscribir.

2. *Por la modificación de la inscripción en el registro de productores, 3 euros por actuación.*

3. *Por la inscripción en el registro de bodegas de elaboración, de almacenamiento, de envejecimiento y embotelladoras, 250 euros por inscripción.*

4. *Por la modificación de la inscripción en el registro de bodegas de elaboración, de almacenamiento, de envejecimiento y embotelladoras, 150 euros por actuación.*

5. *Por la expedición de contraetiqueta del Consejo Regulador, hasta el doble del precio de coste.*

6. *Para el caso de que no sea posible colocar la contraetiqueta del Consejo Regulador en la botella o envase de vino amparado por la denominación, por la autorización de numeración de las etiquetas de sustitución, cada número asignado pagará hasta el precio medio del coste de los distintos tipos de contraetiqueta adquiridas por el Consejo Regulador en la campaña precedente, el cual se obtiene de dividir el coste total de las mismas por el número de contraetiqueta adquiridas.*

7. *Por el examen de cada nuevo modelo de etiqueta, 30 euros.*

8. *Por la expedición de certificados, 6 euros por certificado.*

9. *Por el visado de documentos de acompañamiento en la expedición de vinos a granel, 10 euros.*

10. *Por la titularidad de superficies de plantaciones inscritas:*

En cultivos extensivos, hasta el 0,95 % del producto que resulta de multiplicar el precio medio, en la campaña precedente, del kilogramo de uva por el rendimiento medio producido en una hectárea, multiplicado por el número de hectáreas inscritas en el correspondiente municipio a nombre de cada interesado, teniendo en cuenta para el cálculo del rendimiento medio por hectárea la cosecha de uva en la superficie total, inscrita en cada municipio de la Denominación de Origen en la campaña precedente.

En cultivos intensivos, hasta el 0,95 % del producto que resulta de multiplicar el precio medio, en la campaña precedente, del kilogramo de uva por el rendimiento medio producido en una hectárea, multiplicado por el número de hectáreas inscritas a nombre de cada interesado, teniendo en cuenta para dicho cálculo del rendimiento medio por hectárea la cosecha de uva de toda la superficie inscrita en cultivo intensivo en toda la Denominación de Origen en la campaña precedente.

11. *Por la elaboración de vinos provenientes de viñas inscritas en el Registro correspondiente de la denominación, hasta el 0,75 % del precio medio del litro de vino amparado en la campaña precedente.*

12. *Por la venta de vinos amparados a granel entre bodegas inscritas en el Registro correspondiente de la denominación, hasta el 1,25 % del precio medio del litro de vino amparado en la campaña precedente.*

13. *Por la venta de vinos amparados a granel fuera de la zona de producción, hasta el 2,25 % del precio medio del litro de vino amparado en la campaña precedente.*

14. *Por el embotellado de vinos amparados, hasta el 1,25 % del precio medio del litro de vino amparado en la campaña precedente.*

Los obligados al pago de cada una de estas cuotas son: Las de los apartados 1 y 2 y 10, los titulares de las plantaciones; las de los apartados 3 al 7, inclusive, los titulares de las bodegas; las de los apartados 8 y 9, los operadores solicitantes de cualquiera de las actuaciones en ellos reflejadas; y las de los apartados 11 a 14, los titulares de las bodegas inscritas que realicen la elaboración, la venta o el embotellado.

Dentro de los límites máximos fijados anteriormente, los tipos a aplicar serán aprobados anualmente por la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios, a propuesta del Consejo Regulador, teniendo en cuenta los precios medios de la uva y del vino referidos a la campaña precedente.

b. *Las subvenciones, legados y donativos que reciba.*

c. *Las cantidades que pueda percibir en concepto de indemnización por daños y perjuicios ocasionados al Consejo Regulador o a los intereses que representa.*

propio preámbulo de la Orden que *“pueda afrontar con solvencia las dificultades económicas que se plantean por la actual situación del sector, y para la aplicación de las acciones de diversa naturaleza que dimanen de los estudios estratégicos efectuados por la propia Denominación de Origen”*.

La ORDEN APA/689/2008, de 7 de marzo, por la que se modifica el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada «Rioja» y de su Consejo Regulador relaciona en su artículo 43⁸⁷ los recursos de que puede disponer el Consejo

d. *Los productos y rentas que se obtengan de los bienes que constituyen su patrimonio, así como por la venta del mismo, previa autorización de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios para la transmisión de bienes inmuebles y derechos reales.*

e. *Cualquier otro recurso obtenido de conformidad con las disposiciones legales y los preceptos reglamentarios.*

2. *La gestión de los ingresos y gastos que figuren en los presupuestos corresponde al órgano de gestión.*

3. *El Consejo Regulador elaborará anualmente una memoria de las actividades desarrolladas y de la gestión económica de su patrimonio, practicará la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior dentro del primer trimestre del año siguiente y elaborará el presupuesto corriente de ingresos y gastos, antes de finalizar el mes de octubre del año anterior. Los mencionados documentos habrán de ser aprobados por el pleno y remitidos al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, en el término máximo de 30 días contados a partir de su aprobación*

⁸⁷ORDEN APA/689/2008, de 7 de marzo, por la que se modifica el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada «Rioja» y de su Consejo Regulador. Viernes 14 marzo 2008 BOE núm. 64
«Artículo 43. Financiación.

1. *La financiación de las obligaciones del Consejo se efectuará con los siguientes recursos:*

a) *Con el producto de las cuotas obligatorias a las que se refiere la letra h) del apartado 2 del artículo 26 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, para la financiación de sus presupuestos, fijadas por la Dirección General de Industria Agroalimentaria y Alimentación, a propuesta del Consejo Regulador, dentro de los siguientes porcentajes:*

1.º *Hasta el 7 por ciento del valor de la producción amparada a nombre de cada interesado, en función del precio que se estime para la zona en la campaña precedente.*

2.º *Hasta el 7 por ciento del valor resultante de multiplicar el precio medio ponderado de la unidad del producto amparado, en función de su categoría: sin Crianza, Crianza, reserva y gran reserva, estimado a partir de las declaraciones periódicas de las expediciones al mercado exterior, por el volumen contraetiquetado o precintado por cada bodega en la campaña precedente.*

b) *Por la expedición de certificados: El precio de 1 euro, revisable anualmente según el índice de precios al consumo.*

c) *Por la expedición de precintas o contraetiquetas: El doble de su precio de coste. Los obligados al pago de cada una de las cuotas son: la del párrafo 1.º de la letra a), los titulares de las plantaciones inscritas; la del párrafo 2.º de la letra a), los titulares de las bodegas inscritas que expidan vino al mercado; la de la letra b), los titulares inscritos solicitantes de certificados y la de la letra c), los adquirentes de precintas o contraetiquetas.*

d) *Las subvenciones, legados y donativos que reciba*

Regulador de la DOC Rioja con algo menos de prolijidad que la anterior Orden de la DO Jumilla.

Estos preceptos establecen ya cuotas concretas, porcentajes y, en general, reflejan las previsiones autonómicas sobre financiación de los Consejos Reguladores que veíamos antes, reiterando los recursos allí previstos, con la especificación que supone el establecer y concretar el cálculo de las cuotas de los inscritos y determinar un precio para la prestación de servicios que proporciona el Consejo Regulador.

Adentrándose en la cuestión de la financiación de los Consejos Reguladores procede recuperar las reflexiones de parte de la Doctrina en relación con la exacciones comunes a todos los signos distintivos de carácter colectivo, derivadas de las disposiciones de sus Reglamentos de uso y que en este sentido son también tradicionales en todos los organismos Reguladores vitivinícola y de productos agroalimentarios de calidad. A este respecto cabe recordar que la jurisprudencia de nuestro TS ha confirmado la legalidad en varias ocasiones de este tipo de exacciones cuando se basan en la aplicación de determinados sistemas de control por la Denominación de Origen, ya que la regulación de dicha caución no supone una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación, prohibida por el derecho comunitario, sino que tienden a garantizar la calidad del producto. No obstante ha señalado la Doctrina que dicha justificación puede ser desbordada por un desarrollo técnico que garantice la calidad sin necesidad del servicio de control y, por ello, las exacciones para cobrar dicho servicio podrían ser consideradas contrarias al derecho comunitario al constituirse en exacciones equivalentes a un derecho de aduana a la importación o exportación.

El pago de determinados cánones o precios por el registro o expedición y licencia de una marca, de una marca colectiva o de una marca de garantía es

e) Las cantidades que pudieran percibirse en concepto de indemnizaciones por daños y perjuicios ocasionados al Consejo o a los intereses que representa.

f) Los bienes que constituyen su patrimonio y los productos y ventas del mismo.

2. La gestión de los ingresos y gastos que figuren en los presupuestos corresponde al Consejo Regulador

característico y una de las obligaciones de todo licenciario y lo mismo ocurre con las marcas de calidad y seguridad industrial, a las que la Ley 24/2003 ha otorgado en opinión de la Doctrina una relevancia inadecuada.

En el Derecho californiano y por lo que atañe al sector vitivinícola, a pesar de no figurar entre sus objetivos la regulación de mercado y de contar la Administración con unos montantes presupuestarios destinados a promoción calificados de modestos, la acción del Estado detenta unos elementos de desarrollo económico propios de un sector con alto valor añadido y un fuerte componente tecnológico, como son el mantenimiento de redes de investigadores en los EEUU y en el extranjero sobre filosofía de la viña, procesos de vinificación, plagas...etc. La Administración norteamericana ofrece con infraestructuras un factor de estabilidad importante para el sector mediante los trasvases de agua.

El artículo 26 de la Ley del Vino de Castilla-La Mancha crea el “Fondo de Promoción Vitivinícola”, cuya finalidad es desarrollar el potencial del mercado de los productos vitivinícola desarrollados en Castilla La Mancha, tanto a nivel nacional como internacional y regional, emprendiendo para ello cuantas actividades de promoción y difusión del vino y de los mostos de la uva producidos en la región resulten compatibles con las directivas comunitarias aplicables en materia de publicidad de los productos agrarios. Lo más sobresaliente de esta iniciativa es que este fondo se nutre de las aportaciones obligatorias que deben realizar “*todos los titulares de instalaciones de transformación de uva en mosto radicadas en Castilla-La Mancha*”. Aunque la naturaleza jurídica de estas aportaciones no queda muy clara en la Ley, su régimen lleva a pensar que nos encontramos ante una reviviscencia de las exacciones parafiscales que tanto proliferaron al socaire del intervencionismo público en la economía. Resulta sorprendente esta regulación, que por un lado solo contempla como sujetos pasivos de esta exacción a las instalaciones de transformación y no a los bodegueros y demás comercializadores que van a ser en puridad, los grandes beneficiarios de las acciones de promoción que se lleven a término.

Por otra parte la gestión del fondo se atribuye a una fundación privada de iniciativa pública que el Gobierno regional creará al efecto y en la que en sus órganos de gobierno y consulta estarán representadas todas las organizaciones del sector vitivinícola regional. Evidentemente una de las notas que caracterizaban a estas exacciones parafiscales que guarda tanta concomitancias con los tributos en sentido estricto, era que su gestión y administración se entregaba a una Administración institucional e incluso en ciertos casos a Corporaciones de Derecho Público.

En la Ley catalana del vino de 2002 los Consejos Reguladores tienen un presupuesto y unos recursos propios (las cuotas sobre plantación, producción y embotellado, el producto de las sanciones que puede imponer y otras subsidiarias como pueden ser subvenciones, donaciones, etc.). No obstante, dicha autonomía está supervisada por el Instituto Catalán de la Viña y el Vino (INCAVI) en algunos aspectos: por ejemplo, debe comunicarse al INCAVI el establecimiento de cuotas (Art. 33. del Decreto 474/2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de ordenación vitivinícola); asimismo, el INCAVI llevará a cabo auditorías sobre la gestión económica y financiera de los Consejos Reguladores, y éstos tendrán que entregar a su vez a este organismo el programa de actuaciones, inversiones y financiación anuales antes del 31 de marzo de cada año (Art. 39 del Decreto 474/2004).

Aunque no existe una norma que con carácter general defina qué ha de entenderse por ingresos de Derecho público e ingresos de Derecho privado puede afirmarse sin género alguno de dudas que las denominadas *exacciones parafiscales* gozan del carácter de ingreso de derecho público, y ello porque así lo han dispuesto de forma explícita nuestros textos legales.

Aparentemente existe una analogía entre las tasas y las exacciones parafiscales, ya que en ambos casos las cantidades recaudadas por ellas son destinadas a un servicio de derecho público concreto, pagándolas los usuarios a cambio de la utilidad que obtienen por dicho servicio. La diferencia está en que en el caso de las tasas se exigen como consecuencia de un servicio público administrativo; en cambio, las exacciones

parafiscales se pagan en beneficio de organismos públicos o privados y no de servicios administrativos propiamente dichos.

Con respecto a esta categoría de tributos la Ley General Tributaria 58/2003 de 17 de Diciembre dispone en su artículo 2 apartado segundo:

“Los tributos, cualquiera que sea su denominación, se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos:

- a) *Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.*

Se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público...//...”

En particular y respecto de las exacciones parafiscales la LGT le dedica una de sus disposiciones adicionales, la primera, en la que consagra su carácter público al establecer *“Las exacciones parafiscales participan de la naturaleza de los tributos rigiéndose por esta Ley en defecto de normativa específica.”*

A diferencia de los que ocurre con las exacciones parafiscales, no existe norma jurídica alguna que establezca de un modo taxativo e indubitado el carácter público o privado de las cuotas fijas extraordinarias impuestas por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen. Por esta razón, es preciso acudir a la concepción que de los ingresos públicos y de los privados ofrece la Doctrina, si bien conviene advertir que ésta parte de la inexistencia de un criterio claro y tajante de validez universal que sirva

siempre para distinguir unos de otros, lo que obliga, inexcusablemente, al análisis del caso concreto.

Como puso de relieve el Dictamen de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado de 18 de enero de 2001 (ref.: A. G. Trabajo y Asuntos Sociales 3/00): *«A este respecto es común la distinción que toma como base la naturaleza pública o privada de la actuación administrativa. Origen de los ingresos de que se trate, la cual viene a su vez determinada por la calificación jurídica que merezcan las normas conforme a las cuales se desarrolle tal actuación administrativa. De este modo, cuando las Administraciones Públicas actúan con el carácter de tales, investidas de poder de imperio y ejercitando potestades administrativas, sus actos están fundamentalmente regulados por normas de Derecho Público, siendo ingresos de Derecho Público los que obtengan mediante dichos actos. Por el contrario, son ingresos de Derecho Privado aquéllos que las aludidas Administraciones obtienen actuando como los particulares, ya que están sometidas en sus vínculos y relaciones con los administrados que posibilitan la realización de estos ingresos a las normas de derecho privado.*

El mismo informe concluye que consecuentemente si los ingresos percibidos por una Administración Pública lo son como consecuencia de relaciones jurídicas regidas por el Derecho público serán ingresos de Derecho público, y los que procedan de las relaciones jurídico-privadas que también puede mantener aquella Administración serán ingresos de Derecho privado.

Ahora bien, no cabe duda que estas cuotas presentan los perfiles propios de una institución de naturaleza administrativa y son una consecuencia inmediata y directa de las potestades de autoorganización atribuidas a los Consejos Reguladores por el Derecho Administrativo. Por tanto, no cabe sino afirmar que, del mismo modo que las exacciones parafiscales, tienen el carácter de ingresos de derecho público.

Hay que significar que durante el proceso de elaboración de la ley catalana se produjo un debate en torno a la conveniencia de dar a estos ingresos el carácter de

públicos, así como la posibilidad de que su recaudación tuviera también tal carácter. A pesar de la defensa realizada por alguno de los grupos políticos representado en el Parlamento de Cataluña, esta propuesta no prosperó y la única fuerza coactiva que puede ejercer el Consejo Regulador respecto al cobro de las cuotas es la negación del derecho a participar en los órganos de gobierno del mismo a aquellas personas o entidades que no estén al corriente de pago de las obligaciones con el Consejo Regulador (Art. 45 y ss. del Decreto 474/2004).⁸⁸

⁸⁸ SABATÉ VIDAL, J. M. *Revista catalana de dret públic*, núm. 35, 2007. Els consells Reguladors de les denominacions d'Origen vitivinícoles catalanes com a corporacions de dret públic. Págs. 435-462.

**SEGUNDA PARTE: LOS CONSEJOS REGULADORES
COMO ORGANOS DE GESTION DE LAS
DENOMINACIONES DE ORIGEN**

I. LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN DE LOS VINOS DE CALIDAD PRODUCIDOS EN UNA REGIÓN DETERMINADA

1. INTRODUCCION.

Ya vimos en el epígrafe dedicado a la evolución histórica de los Consejos Reguladores la configuración y funciones que estos recibieron en los viejos Estatutos de 1932 y 1970. La LVV de 2003 le dedica dos preceptos; el artículo 25, que junto al rótulo “*Órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada*” desgrana en sus diez apartado la nueva arquitectura de los Consejos Reguladores y el artículo 26 titulado “*Fines y funciones de los órganos de gestión*”.

El primer debate que emerge entre los comentaristas de la ley, y en general, entre los autores de derecho administrativo es el uso impreciso que el texto de la LVV hace del término “órgano”. En efecto, PINO TARRAGONA⁸⁹, LOPEZ BENITEZ⁹⁰ Y GONZALEZ BOTIJA⁹¹, entre otros, se hacen eco de la crítica de COSCULLUELA MONTANER al empleo de la denominación de «órgano» para referirse a los entes administrativos a los que se reconoce capacidad jurídica propia. Según este autor, los órganos no gozan de personalidad jurídica propia, ya que esta ésta atribuida al ente en el que se integran, de modo que los efectos jurídicos de los actos producidos se trasladan

⁸⁹ PINO TARRAGONA, G. *El debate sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por los consejos reguladores en general y el Consejo Regulador de la Denominación de Origen calificada «rioja» en particular* Anuario Jurídico de La Rioja, nº 13, 2008. Pág.

⁹⁰ LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola de España*, Thomson Civitas. 2004.Pag.

⁹¹ GONZALEZ BOTIJA, F y SERRANO SUÑER HOYOS, G. *Comentarios a la ley de la Viña y del Vino (ley 24/2003, de 10 de Julio)* Ed. Thomson Civitas, 2004

a la persona jurídica de la que forman parte. Es ésta la que detenta la personalidad jurídica por lo que, a pesar de que algunas unidades administrativas puedan actuar “*externa corporis*” y pueda producir sus actuaciones consecuencias jurídicas y coadyuvar la formación de la voluntad de la Administración en que se encuentran, ello no las dota de personalidad jurídica diferenciada. Así resulta claramente del contenido del artículo 5 de la LOFAGE cuando dice en su apartado segundo “*Órganos administrativos*” que “*Tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo.*”

Hecho el necesario inciso, la cuestión que ha tomado visos más controvertido ha sido el carácter básico de los apartados de ambos artículos, lo que en su día dio lugar a recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y por el Parlamento de Cataluña⁹², y que han sido resueltos recientemente en STC 82/2013 y 34/2013, a las que luego volveremos.

La Disposición Final Segunda de la LVV incluye en su apartado segundo, como legislación básica dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, el capítulo I del título II en su totalidad, exceptuando, además del art. 16 al completo, los apartados 4 y 8 del artículo 25 y los párrafos b), e) y g) del apartado 2 del artículo 26. Tales apartados del artículo 25 hacen referencia a la posibilidad de que un mismo órgano de gestión pueda gestionar dos o más vinos de calidad con Indicación Geográfica, denominaciones de origen, denominaciones de origen calificadas y, en su caso, vinos de pagos, siempre que cumpla los requisitos exigidos con carácter general para los órganos del nivel máximo de protección que gestione (apartado 4), así como al régimen de publicidad de los acuerdos y decisiones del órgano de gestión.

⁹² Rec. De Inconstitucionalidad Núm. 5934-2003 y 2295-2004

El resto del contenido del artículo 25, en principio, se presenta como legislación básica. Y decimos en principio porque las STC 34/2013 y 82/2013, como veremos, matizan el carácter básico de alguno de los apartados del artículo 25⁹³.

La ley 24/2003 determina que los órganos de gestión sólo se contemplan en la Ley para los v.c.p.r.d. Estos órganos pueden ser de naturaleza pública o privada y sus funciones pueden ser asumidas también por una organización interprofesional allá donde exista, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Octava de la Ley.

El apartado primero, encomienda la gestión de cada vino de calidad con Indicación Geográfica, Denominación de Origen, Denominación de Origen calificada y, en su caso, vino de pago, a un órgano de gestión, en el que estarán representados los titulares de viñedos y bodegas inscritos en los registros que se establezcan en la norma específica reguladora del v.c.p.r.d.

En este primer apartado, sin usar la nomenclatura de Consejo Regulador, que en el apartado 10º de este mismo artículo reserva a los órganos de gestión de las denominaciones de origen y de las denominaciones de origen calificadas, atribuye a los órganos gestores, la gestión de la Denominación de Origen, como no puede ser de otra manera. Pero lo más relevante de la declaración del apartado primero es la obligatoriedad de la constitución de un órgano de gestión para los vinos de calidad con

⁹³ La STC 34/2013 estableció en su FJ 12 que : “Además, para que dichas medidas se configuren como ejercicio legítimo de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE es necesario que no vacíen de contenido la competencia autonómica material implicada (SSTC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 7; 75/1989, 21 de abril, FJ 5; y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3). En este sentido, los apartados examinados, lejos de regular exhaustivamente este órgano de gestión, dejan muchas opciones abiertas, por lo que procede afirmar que no vacían la competencia autonómica. Sirva de ejemplo que el apartado segundo, en un aspecto esencial del diseño del órgano de gestión de cada vino de calidad producido en una región determinada, aun exigiendo que tenga personalidad jurídica propia, permite que la misma sea de naturaleza pública o de naturaleza privada, habiendo optado efectivamente las legislaciones autonómicas por uno u otro modelo (a modo de ejemplo, el art. 23 de la Ley de Castilla-La Mancha 8/2003, de 20 de marzo, opta por órganos de gestión de naturaleza privada; el art. 3.1 del Decreto Balear 49/2004, de 28 de mayo, los configura como corporaciones de Derecho público; y art. 25 de la Ley de Castilla y León 8/2005, de 10 de junio, prevé que sean de uno u otro tipo según cuál sea el nivel de protección.). También resulta significativo que todos los apartados impugnados, a excepción del segundo, remiten expresamente bien a las leyes autonómicas, al desarrollo reglamentario a realizar por la autoridad competente o a la norma específica reguladora de cada vino de calidad producido en una región determinada”

Indicación Geográfica, las Denominaciones de origen y las Denominaciones de Origen Calificada.

La STC 34/2013 parece avalar este entendimiento al decir que *“Uno de los principios esenciales que vertebran la ordenación del sector vitivinícola que hace la Ley de la viña y del vino es que la gestión de cada vino de calidad producido en una región determinada, cualquiera que sea su especie, en lugar de corresponder a un órgano administrativo, como venía sucediendo con arreglo a la normativa anterior, ha de ser realizada por quienes ostentan los intereses profesionales y comerciales integrados en él. Así lo expresa el apartado primero, cuando prevé que dicha gestión «será realizada por un órgano de gestión, en el que estarán representados los titulares de viñedos y bodegas inscritos en los registros que se establezcan en la norma específica reguladora del v.c.p.r.d.», y el apartado séptimo, cuando establece como principios básicos el «funcionamiento sin ánimo de lucro» y «la representatividad de los intereses económicos y sectoriales integrados en el v.c.p.r.d., con especial contemplación de los minoritarios, debiendo existir paridad en la representación de los diferentes intereses en presencia». Este principio de autoadministración persigue que las decisiones sobre la gestión de estos niveles de protección sean adoptadas, no por sujetos ajenos al sector, sino por quienes operan en él, precisamente con el objetivo de que, por su mejor conocimiento de las circunstancias relevantes y mayor conexión con los intereses en juego, aquéllas sean las que más favorezcan la calidad y diversidad de los vinos y, por su intermediación, el mercado del vino, tan importante para la economía española, funcione adecuadamente y consiga mejores resultados”*

La obligatoriedad que inicialmente contempla el texto, sin embargo, puede ser dispensada, de acuerdo con el apartado 6º del artículo 24 para los vinos de pago cuyo número de operadores sea inferior a la cifra que se determine, siempre que la legislación de las Comunidades Autónomas así lo prevea.

Tal previsión responde seguramente a la excesiva carga que supondría para los vinos de pago la constitución y mantenimiento de sus propios órganos de gestión,

habida cuenta de la maraña burocrática en que caerían los productores de caldos cuyo ámbito territorial no va, en muchas ocasiones, más allá de los límites de una misma finca.

LOPEZ BENITEZ⁹⁴ pondera la bondad de esta fórmula, en el bien entendido que nada impide tampoco que el legislador autonómico pueda disponer otra cosa, como sería el caso de que un mismo órgano de gestión operara sobre una pluralidad de vinos de pago, ya que la titularidad del signo es también pública, lo que habilitaría a la Administración a adoptar esta solución. Sobre el régimen de los “vinos de pagos” nos detendremos más adelante al analizar el apartado 4º del artículo 25.

La Ley contempla, también como novedad, la posibilidad de que las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (OIA) puedan asumir directamente las funciones propias de un órgano de gestión (DA octava Ley 24/2003). Esta disposición es considerada como una disposición *ad hoc* para las denominaciones de origen vnicas de titularidad del estado y prevé que *“Cuando el ámbito geográfico de una organización interprofesional agroalimentaria coincida con la zona de producción y elaboración de un v.c.p.r.d. y en la misma paridad entre los diferentes subsectores, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de esta ley, dicha organización interprofesional, si se encuentra regulada al amparo de lo dispuesto en la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, de organizaciones interprofesionales agroalimentarias, podrá asumir directamente las funciones propias del órgano de gestión y por tanto ser reconocida como tal a todos los efectos, o en el caso de que se opte por un órgano de gestión de naturaleza pública, éste podrá constituirse con la misma representatividad e iguales consecuencias.”*

Es el artículo 2º de la Ley 38/1994 la que proporciona el concepto de Organización Interprofesional Agroalimentaria al decir que por tal se entenderá, a los

⁹⁴ LÓPEZ BENÍTEZ, MARIANO. *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola de España*, Thomson Civitas. 2004.Pag.

efectos de la citada Ley, aquélla, de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, “*que esté constituida por organizaciones representativas cualquiera que sea la naturaleza jurídica empresarial de sus representados, de la producción, de la transformación y en su caso de la comercialización agroalimentaria*”⁹⁵.

Para esta solución la Ley exige que se cumplan los requisitos que ella misma establece, a saber: 1º) que el ámbito geográfico de la organización coincida con el de la zona de producción y elaboración de un v.c.p.r.d.; 2º), que exista paridad entre los diferentes subsectores (con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 24/2003) y 3º) que la OIA se encuentre regulada al amparo de lo dispuesto en la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias.

Las OIA son entes de naturaleza privada constituidos por organizaciones representativas de la producción, de la transformación y de la comercialización agroalimentaria, independientemente de cuál sea la naturaleza jurídica empresarial de sus representados (arts. 1. y 2 Ley 38/1994⁹⁶). La Orden APA/611/2004, de 5 de marzo,

⁹⁵ A partir del 3 de enero de 2014 por la Ley 12/2013, 2 agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria se da una nueva redacción al “Artículo 2. *Concepto de organizaciones interprofesionales agroalimentarias*”. “*Por organización interprofesional agroalimentaria se entenderá, a los efectos de la presente Ley, aquélla, de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, que esté constituida por organizaciones representativas cualquiera que sea la naturaleza jurídica empresarial de sus representados, de la producción, de la transformación y en su caso de la comercialización y distribución agroalimentaria.*”

⁹⁶ El Artículo 4 de la Ley Reconocimiento de organizaciones interprofesionales agroalimentarias establece las condiciones que han de reunir las OIA para su reconocimiento:

1. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación otorgará el reconocimiento e inscribirá en el Registro, regulado en el artículo 14 de la presente Ley, a las organizaciones interprofesionales agroalimentarias que así lo soliciten, y cumplan las condiciones siguientes:

a) Tengan personalidad jurídica propia y exclusiva para finalidades reconocidas a las organizaciones interprofesionales, así como carezcan de ánimo de lucro.

b) Representen, en la forma en que se determine reglamentariamente para uno o varios sectores o productos, un grado de implantación significativa en la producción y, en su caso, en la transformación y comercialización.

En función de la representación de intereses así como del objeto social para el que han sido constituidas, las cooperativas agrarias y las organizaciones de productores reconocidas podrán encuadrarse en el sector de la producción, de la transformación y de la comercialización, o en todos ellos simultáneamente.

c) Su ámbito de referencia abarque el conjunto de la producción nacional, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 5.

d) Sus estatutos se ajusten a las determinaciones establecidas en el apartado 2 de este artículo.

ha reconocido como Organización Interprofesional Agroalimentaria a la Organización Interprofesional del Vino de Rioja (OIPVR), que quedó inscrita además en el Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias por la Dirección General de Alimentación, conforme a lo dispuesto en la Ley 38/1994 (BOE de 9 de marzo de 2004).

2. CAPACIDAD Y PERSONALIDAD DE LOS CONSEJOS.

El apartado segundo del artículo 25 aborda la atribución de personalidad jurídica a los Consejos Reguladores. Este apartado, literalmente dirá que: *“En todo caso, los órganos de gestión tendrán personalidad jurídica propia, de naturaleza pública o privada, plena capacidad de obrar y funcionarán en régimen de derecho público o privado. Podrán participar, constituir o relacionarse con toda clase de asociaciones,*

A partir del 3 de enero de 2014, la reforma introducida por la Ley 12/2013, 2 agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria impone la siguiente redacción del precepto:

«Artículo 4. *Reconocimiento de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias.*

1.b) Acrediten representar, en su ámbito territorial y en su sector, al menos el 51 por 100 de las producciones afectadas en todas y cada una de las ramas profesionales.

2.a) Regularán las modalidades de adhesión y retirada de los miembros que las conforman, garantizando la pertenencia a la misma de toda organización representativa de ámbito nacional que se comprometa al cumplimiento de los mismos, siempre que acredite representar, al menos, al 10 por 100 de la rama profesional a la que pertenece.

Asimismo, tendrá garantizada su presencia toda organización de ámbito autonómico que acredite representar al menos el 50 por 100 de la rama profesional correspondiente a su ámbito territorial, siempre que el sector o producto de que se trate suponga al menos un 3 por 100 de la producción final agraria pesquera o agroalimentaria a nivel nacional, o el 8 por 100 de la producción final agraria a nivel de Comunidad Autónoma.

Regularán igualmente, la duración del período de representatividad de las organizaciones miembro, los procedimientos para su renovación y una previsión sobre el estado de dicha representatividad, en caso de que por falta de acuerdo entre sus miembros se sobrepasase dicho período.

c) Regularán la participación paritaria en la gestión de la organización interprofesional agroalimentaria del sector productor de una parte, y del sector transformador y comercializador de otra. En función de la representación de intereses así como del objeto social para el que han sido constituidas, las organizaciones de cooperativas agrarias podrán encuadrarse en el sector de la producción, de la transformación y de la comercialización, o en todos ellos simultáneamente.

fundaciones y sociedades civiles o mercantiles, estableciendo entre sí, en su caso, los oportunos acuerdos de colaboración”.

Como la persona, en el ámbito jurídico, la personalidad es también una creación del Derecho y se manifiesta en la capacidad para ser titular del conjunto de derechos y obligaciones atribuidos a un mismo ente determinando su capacidad para relacionarse jurídicamente.

De ahí que dentro de la personalidad podamos diferenciar dos tipos de capacidades, la capacidad jurídica y la capacidad de obrar. La capacidad jurídica consiste en una atribución genérica que el ordenamiento jurídico hace a las personas físicas o naturales y jurídicas de la condición de sujeto de derecho, ya que atribuye la titularidad de derechos y obligaciones.

Sin embargo, la capacidad de obrar supone la atribución por el ordenamiento a las personas físicas o naturales y jurídicas de la capacidad de actuar jurídicamente, determinando cuáles son las acciones jurídicas que los sujetos pueden realizar. El reconocimiento de personalidad jurídica supone, para los Consejos Reguladores, la posibilidad de celebrar contratos, actuar en sede judicial, realizar actos jurídicos, adquirir y enajenar bienes jurídicos, poseer su propio patrimonio, etc., en definitiva ser centro de imputación de obligaciones y derechos, o lo que es igual, de relaciones jurídicas. Los Consejos Reguladores, pese a que el nombre “consejo” puede dar lugar a equívocos como advierte SABATE VIDAL⁹⁷, son contemplados por la LVV como personas jurídicas capaces de tener y vivir una existencia jurídica autónoma. El Consejo Regulador se vertebrará orgánicamente a través de sus propios órganos, ya sean de gestión, de control o de representación, cuya actividad se imputará directamente a la persona jurídica en la que se integran.

⁹⁷ SABATE VIDAL, J.M. *Revista catalana de dret públic*, núm. 35, 2007. Els Consells Reguladors de les Denominacions d’Origen Vitivinícoles catalanes com a corporacions de dret públic. Pg 435-462.

La atribución de personalidad jurídica a estos organismos suple una vieja y lamentable carencia que los C.R. vinieron padeciendo históricamente y que había supuesto una importante rémora en su capacidad relacional. El apartado segundo abre un abanico de opciones que se presta a la confusión, puesto que pudiera pensarse que en función de la naturaleza de la personalidad jurídica sería de aplicación el régimen jurídico análogo; estos es, si la naturaleza es pública, pública sería también el régimen jurídico en el que opera. Y lo cierto es que nada más lejos de este corolario, como luego veremos.

Así lo entiende también en la citada STC 34/2013 (FJ 12) al decir que *“el apartado segundo impone la exigencia, también novedosa respecto del sistema anterior, de que este órgano de gestión tenga personalidad jurídica propia, lo que posibilita la independencia de criterio, imprescindible en este nuevo modelo de gestión, y confiere la capacidad necesaria para entablar las relaciones que dicha gestión requiera, como por otra parte reconoce el inciso final de ese apartado segundo al disponer que «podrán participar, constituir o relacionarse con toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles, estableciendo entre sí, en su caso, los oportunos acuerdos de colaboración». Resulta igualmente relevante poner de relieve que esta capacidad de relación, en la medida que permite a los órganos de gestión, mediante las técnicas y procedimientos libremente acordados por ellos, colaborar en el ejercicio de sus funciones, constituye una medida que encuentra apoyo en la competencia estatal de coordinación general ex art. 149.1.13 CE, que, según reiterada doctrina constitucional, comprende «la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades ..., de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» [por todas, las SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2, 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e) y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f)].”*

Sin embargo la difusa configuración legal de la naturaleza jurídica de los Consejos Reguladores encuentra no pocas dificultades cuando se analiza, como haremos más tarde, a la luz de los fines y funciones de los Consejos reconocidas en el artículo 26, como luego veremos, ya que muchas de ellas tienen un carácter eminentemente público, planteando los ya tradicionales problemas de su ejercicio por entes privados⁹⁸. De hecho, esta cuestión fue una de las más controvertidas en los debates parlamentarios previos a la aprobación de la Ley de 2003. Contrarios a esta posibilidad se mostraron algunos grupos parlamentarios⁹⁹ que sin éxito sostuvieron que los órganos de gestión únicamente debían tener personalidad jurídica de naturaleza pública, puesto que solo de este modo era posible articular con la debida coherencia la tutela de la Administración sobre su gestión y un cierto control sobre el régimen de las inscripciones en los Registros que la propia Ley contemplaba.

Cabe recordar que, con carácter previo a la Ley 24/2003, el Tribunal Supremo¹⁰⁰ afirmó que los Consejos Reguladores no eran órganos desconcentrados de la

⁹⁸ En este sentido, muchas de las cuestiones que plantea esta situación, son brillantemente tratadas y resueltas en la obra *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración* Alfredo Galán Galán y Cayetano Prieto Romero (Dir.) Ed. Huygens Col. LEX. En este estudio se pone de manifiesto el cada mayor grado de colaboración de los entes públicos en la satisfacción de necesidades publicas identificándose el origen de este proceso en dos factores sin los cuales no podría explicarse el mismo, como han sido, por un lado, un progresivo cambio en el enfoque del papel que debe desempeñar el sector público en las actuales sociedades desarrolladas y, por otro, la incidencia del derecho comunitario en materia de libertad de prestación de servicios

⁹⁹ Núms. 52 y 54 del Grupo Parlamentario Mixto en el Congreso; la enmienda núm. 18 del Grupo Parlamentario Mixto en el Senado y la enmienda núm. 88 del Grupo Parlamentario Federal Izquierda Unida en el Congreso.

¹⁰⁰ STS de 15 de Julio de 2003 Núm Roj: STS 5008/2003 Id Cendoj: 28079130042003100384. En su FJ 8º dirá, a propósito de la legitimación corporativa que *“Sin embargo, la prohibición de abstención establecida por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no puede extenderse con carácter general a aquellos órganos en los que los miembros, aun integrados en un órgano que ejerce, en virtud de su naturaleza administrativa subjetiva o del carácter objetivo de su actividad, funciones públicas, son designados en virtud de mecanismos de elección democrática, participativa, corporativa o de selección por sus cualidades o conocimientos técnicos. La prohibición tampoco puede comprender a aquellos miembros del órgano colegiado cuya designación corresponde a la Administración dentro de un órgano esencialmente de naturaleza participativa, con el fin de hacer presentes los criterios de aquélla en sus decisiones y actuaciones, cuando no es menester que sean personal dependiente de la Administración y su designación les permita actuar independientemente, esto es, expresando sus propias convicciones en función de sus*

Administración, que se rigieran por normas administrativas, sino que eran corporaciones profesionales de derecho público o representativas de intereses económicos y sectoriales, constitutivas de asociaciones de base privada, a las que la Administración se limita a regular, delegándoles ciertas facultades publicas

Entre los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen cuyo territorio se extiende a más de una Comunidad Autónoma, y cuya regulación corresponde a la Administración General de Estado, hubo en los primeros momentos de vigencia de la LVV una cierta discordia entre los diferentes textos reglamentarios. Así, mientras en el proyecto de reglamento de la D.O. “Jumilla” aparecía configurada como corporación de derecho público, y también la D.O.C “Rioja”, aunque solo de forma transitoria, la D.O. “Cava” planteaba en sus borradores iniciales configurar su Consejo Regulador como una entidad pública empresarial.

Finalmente, los reglamentos de las tres denominaciones de origen¹⁰¹ plasmarán en sus textos reglamentarios una misma solución; la ordenación de los órganos de gestión como corporaciones de derecho público, camino que, como luego veremos, ha sido también el seguido por la mayor parte de la legislaciones autonómicas.

conocimientos técnicos o de su percepción de la realidad sin subordinación a los criterios mantenidos formalmente por la Administración que los designa.”

¹⁰¹ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA y ALIMENTACION ORDEN de 10 de noviembre de 1995 por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Jumilla y de su Consejo Regulador modificado por ORDEN de 11 de octubre de 1996 por la que se modifican los artículos 6, 15, 17 y 27.1 del Reglamento de la Denominación de Origen Jumilla.- ORDEN de 18 de abril de 2001 por la que se modifica el reglamento de la Denominación de Origen "Jumilla" y de su Consejo Regulador. - ORDEN APA/1633/2003, de 5 de junio, por la que se modifica el Reglamento de la Denominación de Origen «Jumilla» y de su Consejo Regulador. - Orden ARM/859/2009, de 24 de marzo, por la que se modifica la Orden de 10 de noviembre de 1995, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Jumilla» y de su Consejo Regulador. - Orden AAA/828/2012, de 9 de abril, por la que se modifica el Reglamento de la Denominación de Origen "Jumilla" y de su Consejo Regulador Orden APA/3465/2004, de 20 de octubre, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada "Rioja" y de su Consejo Regulador Reglamento de la denominación cava y de su Consejo Regulador. Aprobado por Orden de 14.11.91 (BOE 20.11.91) y modificado mediante Ordenes de 09.01.92 (BOE 16.02.02), 08.07.92 (BOE 21.07.92), 06.05.93 (BOE 19.05.93), 15.09.95 (BOE 23.09.95), 06.02.98 (BOE 12.02.98), 30.06.05 (BOE 13.07.05), 23.02.07 (BOE 27.02.07) y 21.05.10 (BOE 04.06.10)

Este debate ha continuado después de la aprobación de la norma, sobre todo, como apunta LOPEZ BENITEZ¹⁰², por cuanto en nuestro ordenamiento jurídico el ejercicio de funciones y potestades públicas por entidades privadas no siempre encuentra fácil encaje. Más aún, para este autor, si aflora algún principio en nuestro sistema jurídico sobre este asunto, es sin duda el de oposición a que personas y entidades privadas lleven a cabo actuaciones de derecho público, y así resulta del contenido de los artículos 15.5 LRJAP¹⁰³, de la Disposición Adicional Duodécima Sociedades mercantiles estatales de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Ley 6/1997, de 14 de abril) ¹⁰⁴ y el artículo 277 de la Ley de Contratos del Sector Publico (Ley 30/2007, de 30 de octubre)¹⁰⁵.

Para la doctrina¹⁰⁶, el legislador español debió continuar con la ordenación anterior, mantenido a los órgano de gestión la dotación de una personalidad jurídica de naturaleza exclusivamente publica, ya que solo de este modo se hacía posible sostener de modo coherente la tutela de la Administración sobre la gestión de los

¹⁰² LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola de España*, Thomson Civitas. 2004. Pág. 128.

¹⁰³ El régimen jurídico de la encomienda de gestión que se regula en este artículo no será de aplicación cuando la realización de las actividades enumeradas en el apartado primero haya de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado, ajustándose entonces, en lo que proceda, a la legislación correspondiente de contratos del Estado, sin que puedan encomendarse a personas o Entidades de esta naturaleza actividades que, según la legislación vigente, hayan de realizarse con sujeción al derecho administrativo.

¹⁰⁴ Las sociedades mercantiles estatales se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y contratación. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública.

¹⁰⁵ En lo que respecta a la primera pregunta conviene en primer lugar recordar que el artículo 277.1 de la Ley de Contratos del Sector Público prohíbe que sea objeto de un contrato de servicios todos aquéllos que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. La razón de ser de esta limitación legal es evidente: la reserva a los funcionarios públicos del “ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas” (artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley7/2007, de 12 de abril).

¹⁰⁶ GUILLEM CARRAU, J. haciéndose eco de otros autores como PINO TARRAGONA, LOPEZ BENITEZ y GONZALEZ BOTIJA en "*Denominaciones geográficas de calidad*" Tirant Lo Blanch Monografías, Valencia, 2008.

Consejos Reguladores, así como sobre la inscripción en los registros establecidos en la normativa vigente.

Para LOPEZ BENITEZ la atribución de personalidad jurídico pública permite, bien la configuración de los órganos de gestión como corporaciones de derecho público¹⁰⁷, -que este autor entiende más acorde con la naturaleza pública del signo

¹⁰⁷ SABATE VIDAL, J. M. recuerda que "una corporación de derecho público es, según la definición realizada por el profesor G.^a de ENTERRÍA, una colectividad de personas asociadas en torno a una finalidad específica (en nuestro caso, la gestión de una Denominación de Origen) a las que, mediante una ley o mediante una delegación específica de la Administración, se atribuye funciones normalmente propias de ésta. La calidad de miembro de una corporación de derecho público viene dada por una condición objetiva relacionada con la finalidad específica de la corporación: una calidad profesional (colegios profesionales), la condición de regante o usuario de un aprovechamiento de aguas públicas (comunidades de regantes), la calidad de comerciante o industrial (cámaras oficiales de comercio, industria y navegación) o de propietario de suelo afectado por la ejecución de un plan urbanístico (juntas de compensación), etc. De antiguo esta figura está presente en el derecho europeo continental y se distingue de otros tipos de colectivos, como las asociaciones o las sociedades civiles o mercantiles, por el hecho de que éstas nacen del acuerdo libre de sus miembros, mientras que las corporaciones de derecho público son creadas por obra de la ley, bien directamente (caso de los colegios profesionales) o bien indirectamente, a través de otra norma jurídica o una resolución de la Administración que opera en el marco de una ley reguladora de un género o familia de corporaciones concreto (éste sería el caso de los consejos reguladores). Los miembros de estas corporaciones son también definidos de forma coactiva o exclusiva por una ley (en el caso de los consejos reguladores: «[...] las personas inscritas en los registros de las denominaciones de origen correspondientes», art. 10.5 de la Ley 15/2002) y su razón de ser se fundamenta en lo que se denomina autoadministración. Dicho concepto responde al hecho de que, tradicionalmente, en algunos sectores en los que la Administración actúa o interviene se considera que las funciones públicas que le corresponden obtendrán un mejor servicio si las gestionan de forma autónoma los propios interesados, y un modo de hacerlo es precisamente a través de las corporaciones de derecho público. De esta manera puede aligerarse la gestión burocrática y más "agresiva" de la Administración mediante una gestión asumida por los interesados y destinatarios de las normas de intervención (en nuestro caso, los viticultores y los elaboradores de vino), que de este modo se sentirán más libres y más implicados que con la intervención administrativa pura y directa. (GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. , *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 2004, 12.^a Ed., p. 381). Su origen está relacionado con el reconocimiento de las organizaciones gremiales que reunían a los miembros de un mismo oficio y que desempeñaban la función de reglamentar y tutelar el ejercicio de una determinada profesión. Véase ALGET, Joan Lluís y NADAL, Berta, *Les confraries de pescadors: la dimensió social de la pesca a Catalunya*, Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, 1987, p. 24-25.16 Según afirma el Tribunal Constitucional español podemos decir, ante la disparidad que presentan en sus fundamentos las corporaciones de derecho público, que esta nota es precisamente la que mejor las caracteriza. La sustitución de un pactum associationis original, que no existe, por un acto de carelación estatal es, pues, en buena parte, el principal elemento caracterizador de las corporaciones de derecho público. Véase al respecto, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de julio. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. op. cit., p. 384-385.) SABATÉ VIDAL, J. M. *Els consells Reguladors de les denominacions d'Origen vitivinícoles catalanes com a corporacions de dret públic*. *Revista catalana de dret públic*, núm. 35, 2007, Pg 435-462.

distintivo y con las funciones que estos organismos están abocados a desempeñar-, bien como entes de derecho público, al modo como preveía el artículo 99 del EV de 1970. En cualquier caso, esta personalidad jurídico pública en ningún caso entorpece la actuación sometida a derecho privado en aquellos casos que conforme a su régimen jurídico deba ser así, lo que no sucede en el caso contrario de atribuir personalidad jurídico privada a los Consejos Reguladores.

En definitiva es en el análisis de cada una de las funciones y competencias que la Ley reconoce a los Consejos, cualquiera que sea su naturaleza, donde puede advertirse las dificultades que sobre el papel plantea esta conformación del organismo gestor. Sobre todo ello volveremos al analizar las funciones encomendadas a los Consejos Reguladores en el artículo 26.

3. LOS APARTADOS 3 A 6 DEL ARTICULO 25.

El apartado tercero esboza el régimen jurídico de los Consejos Reguladores al establecer que estos órganos de gestión se regirán por lo dispuesto en la LVV, las leyes de las comunidades autónomas con competencias en la materia, en sus respectivas normas de desarrollo y en la norma específica del v.c.p.r.d, así como en sus estatutos particulares en su caso.

Se plantea respecto a este apartado si la LVV contiene una simple enumeración de fuentes o si yendo un paso más allá, lo que se está imponiendo es una verdadera prelación de éstas. Y en este último caso, la controversia, una vez más, brota en las relaciones entre ley del estado y leyes autonómicas. El TC resuelve esta cuestión en el FJ 12 de la STC 34/2013 al decir que *“El apartado tercero enuncia las normas por las que se rigen estos órganos de gestión y si se entiende como una simple enumeración no se puede ver en él invasión alguna de la competencia autonómica. En otro caso, si se le atribuyera la previsión de un orden de prelación tampoco habría extralimitación*

competencial siempre que la aplicación en primer término de «lo dispuesto en esta ley» se ciñese a aquellos preceptos que tuviesen apoyo en una competencia estatal, cuestión que es la que es objeto de este proceso constitucional”

A la vista del pronunciamiento, parece irrelevante que la declaración del apartado tercero pueda tener una u otra virtualidad. Lo que si resulta claro es que tanto en uno como en otro caso parece quedar blindado su régimen jurídico frente a normas de carácter reglamentario emanadas de las Comunidades Autónomas que pudieran incidir en el funcionamiento y gobierno de los Consejos.

El apartado 4 constituye junto con el 8, como ya dijimos, los únicos a los que la Disposición Final Segunda no reconoce el carácter básico que si tienen los demás del artículo 25. En el primero de ellos la LVV abre la puerta a la posibilidad de que un mismo órgano de gestión pueda gestionar dos o más vinos de calidad con Indicación Geográfica, denominaciones de origen, denominaciones de origen calificadas y, en su caso, vinos de pago, siempre que el órgano cumpla los requisitos exigidos con carácter general para los órganos del nivel máximo de protección que gestione. Esta disposición tiene particular interés para los llamados por la Ley “vinos de pago”¹⁰⁸. En efecto, el

¹⁰⁸ La gran novedad de esa ley son las nuevas denominaciones geográficas de calidad, con esos vinos de pago que pretenden reproducir las micro denominaciones (La Tâche, Château-Grillet...) tan específicas de los grandes vinos franceses. El 'grand cru', que en España se ha traducido por pago de gran calidad o calidad reconocida, es un concepto originario de Borgoña. Allí, las dimensiones mínimas de los mejores pagos (Romanée-Conti: 1,81 hectáreas), la falta de espacio físico para instalar bodegas en la mejor tierra vitícola -que está indefectiblemente ocupada al 100% por cepas- o las dificultades del terreno en zonas escarpadas (colina de Corton-Charlemagne) descartan la posibilidad de elaborar físicamente en el pago. Los 'grands crus' de Borgoña se elaboran, con esa única excepción citada, en los núcleos urbanos próximos. son los originarios de un pago" entendiéndose por tal el paraje o sitio rural con características edáficas y de microclima propias que lo diferencian y distinguen de otros de su entorno, conocido con un nombre vinculado de forma tradicional y notoria al cultivo de los viñedos de los que se obtienen vinos con rasgos y cualidades singulares y cuya extensión máxima será limitada reglamentariamente por la Administración competente, de acuerdo con las características propias de cada Comunidad Autónoma, y no podrá ser igual ni superior a la de ninguno de los términos municipales en cuyo territorio o territorios, si fueren más de uno, se ubique. Se entiende que existe vinculación notoria con el cultivo de los viñedos, cuando el nombre del pago venga siendo utilizado de forma habitual en el mercado para identificar los vinos obtenidos en aquél durante un período mínimo de cinco años. En caso de que la totalidad del pago se encuentre incluida en el ámbito territorial de una Denominación de Origen calificada, podrá recibir el nombre de "pago calificado", y los vinos producidos en él se denominarán "de pago calificado", siempre que acredite que cumple los requisitos exigidos a los vinos de la Denominación de Origen calificada y se encuentra inscrito en la misma. Por último, el Reglamento (CE) 110/2008, relativo a la definición,

apartado sexto del artículo 24 impone a cada vino de pago contar con un órgano de gestión, si bien se deja en manos de las Comunidades Autónomas la potestad de exonerar de dicha obligación a aquellos vinos de pago cuyo número de operadores sea inferior a la cifra que se determine. En esta misma línea, el apartado 4º del artículo 25 permite a los “vinos de pagos” compartir órgano de gestión con los demás niveles de protección mencionados, en las condiciones que se fijan. Pese al silencio de la Ley, es evidente que el precepto parte de la premisa de que el vino de pago se encuentra incluido en el ámbito territorial de la Denominación de Origen, pues en otro caso no tiene sentido someter un vino de pago a una denominación con un origen distante. Incluso alguna legislación autonómica, como la catalana, llega incluso a no concebir los “vinos de finca” fuera de las D.O. y en consecuencia, la gestión del Vino de finca será siempre competencia del Consejo Regulador de la Denominación de Origen en la que se circunscribe territorialmente¹⁰⁹.

La LVV parece dejar libertad, en el marco de lo establecido dentro de la legislación autonómica, a los propietarios de los vinos de pago para que puedan incorporarse voluntariamente al Consejo Regulador o por el contrario opten por la constitución de uno propio, en el caso de estar territorialmente incluido en la Denominación de Origen. Ahora bien, el carácter no básico del número 4, hace posible que las CC.AA puedan en su normativa sectorial imponer otra solución, bien

designación, presentación, etiquetado y protección de la Indicación Geográfica de las bebidas espirituosas. Define el concepto de Indicación Geográfica (IG) para estas bebidas, establece un nuevo procedimiento de reconocimiento de las mismas e incluye las IG protegidas por cada Estado miembro, en uno de sus anexos

¹⁰⁹ El Artículo 3 de la Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola “Denominaciones de origen” establece en sus dos primeros apartados” 1. A efectos de la presente Ley, se entiende por denominación de origen el nombre que sirve para designar los vinos originarios de un ámbito territorial que coincide, total o parcialmente, con Cataluña, cuya calidad o cuyas características se consiguen gracias al medio geográfico y al sistema de producción, con sus factores naturales y humanos, y cuya producción, elaboración y envejecimiento se realizan en la zona geográfica delimitada que haya sido objeto del correspondiente reconocimiento administrativo. 2. En el territorio de Cataluña pueden convivir distintas denominaciones de origen, pudiendo sobreponerse geográficamente, siempre que lo autoricen todas las denominaciones de origen afectadas, y siempre que la uva y los vinos producidos en una zona protegida cumplan las normas más estrictas de entre las consideradas por las denominaciones de origen que se sobrepongan.”

sustrayendo el carácter voluntario de la integración en los órganos gestores, bien no contemplando la figura del “vino de pago” fuera de la D.O., pues de lo que no cabe duda es que el artículo 24.6, que sí tiene carácter básico, sólo exceptúa de la obligatoriedad de contar con un órgano gestor a estos vinos cuando su número de operadores sea inferior al establecido por la misma normativa autonómica, lo que por otra parte puede hacer desaparecer la virtualidad de la previsión.

Si por el contrario, el vino de pago se encuentra fuera del ámbito territorial de una Denominación de Origen, las posibilidades serán, o bien contar con su propio órgano de gestión, bien quedar eximido por la normativa autonómica. Esta última posibilidad era la recogida en el texto derogado de la Ley del Vino de Castilla La Mancha, en el que ni la Ley ni el Decreto 127/2000¹¹⁰ trataban el Órgano de Gestión de los vinos de pagos. En esta solución LOPEZ BENITEZ¹¹¹ ve más que una ausencia de aquel, la asunción por parte de los empresarios de las obligaciones que para los demás niveles de protección se encomiendan a los órganos de gestión.

El apartado quinto del precepto del artículo 25 impone a los órganos de gestión la necesaria autorización por parte de la Administración competente para poder iniciar su actividad.

A juicio de LOPEZ BENITEZ la previsión del apartado 5º no puede ser más trivial, pues si se atribuye al órgano de gestión naturaleza jurídico pública, ello no puede hacerse de otra manera que a través de una disposición administrativa en la que se establezca su régimen jurídico, resultando de este modo absurdo la exigencia de ulterior disposición administrativa que valide o habilite otra anterior. La norma jurídica que reconozca la personalidad del órgano de gestión es bastante para operar con plena capacidad.

¹¹⁰ Decreto del Consejo de Gobierno de las Juntas de Castilla La Mancha 127/2000 de 1 de Agosto por el que se establecían las condiciones para el reconocimiento de las denominaciones de origen de los vinos de calidad reconocida producidos en pagos vinícolas determinados (DOCM 79 de 8 de Agosto de 2000).

¹¹¹ LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola de España*, Thomson Civitas. 2004.Pag. 178

Si por el contrario se opta por la personalidad jurídica privada del órgano de gestión, único caso que encajaría sin estrepito el trámite de la autorización, entiende este autor, ni siquiera sería *strictu sensu* una autorización sino más bien una suerte de delegación o desconcentración de competencias que habilitaría a los órganos gestores para el ejercicio de funciones públicas, pues respecto a las funciones encomendadas a ellos que no revistan tal carácter parece no haber lugar para este requisito desde el momento en que, conforme a las normas de derecho privado, el órgano de gestión adquiere su personalidad jurídica.

Quizás, advierte LOPEZ BENITEZ, lo que pretende la Ley es, en último término, sindicarse la disparidad en la naturaleza jurídica de los órganos de gestión a que ella misma invita en el apartado segundo, quizá sea tan solo un cándido intento de no desvincular los órganos de gestión de la titularidad de bienes de dominio público de los nombres geográficos protegidos.

Sobre nada de ello se trata en la ya referida STC 34/2013, en la que a propósito de este precepto sin embargo, y pese al carácter básico del apartado, dirá que *“Los apartados quinto y noveno, así como el primer inciso del apartado séptimo, contienen previsiones instrumentales respecto del funcionamiento de los órganos de gestión tal como han quedado definidos, remitiendo dichos preceptos su concreción a la Administración competente o al desarrollo reglamentario, remisión que debe comprenderse en el sentido de que no impide la intermediación del legislador autonómico, que, en ejercicio legítimo de su competencia en materia de denominaciones de origen, podrá condicionar la actuación de la Administración competente, por lo que esta interpretación la llevaremos al fallo.”* En el fallo puede leerse que *“... los apartados 5, 7 y 9 del artículo 25 de la Ley no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos fijados en el fundamento jurídico 12.”*

El número sexto del artículo 25 establece el rango reglamentario para el establecimiento de las mayorías cualificadas necesarias para la adopción de acuerdos y decisiones por el órgano de gestión y, en especial, para la propuesta del reglamento del

v.c.p.r.d., en el ámbito de la Administración General del Estado, y para el de las Comunidades Autónomas, que será el que determine “*la legislación correspondiente*”.

El contenido de este apartado ha sido también objeto de debate en la referida STC 34/2013, en la que se salva la constitucionalidad del precepto y el respeto a las competencias autonómicas sobre el siguiente argumentario:

“Cuestión distinta es la referencia a posibles mayorías cualificadas que hace el apartado sexto, pues no se advierte conexión con el modelo de gestión previsto en el artículo 25 de la Ley de la viña y del vino, pero en este proceso lo relevante es si un determinado precepto invade las competencias del recurrente, aspecto que no concurre, pues el 25.6 de la Ley se remite enteramente a «la legislación correspondiente en el ámbito de las Comunidades Autónomas», pudiendo ésta tanto disponer en qué casos cabe imponer esas mayorías como optar por no establecerlas en ninguno, lo que implica el reconocimiento de una necesaria flexibilidad que no invade las competencias autonómicas.(FJ 12)”

La elección del Presidente del Consejo, los acuerdos sobre delimitación geográfica, el cambio en el nombre de la Denominación de Origen; los cambios de la sede de la Denominación de Origen fuera del término municipal, las variedades admitidas, las prácticas culturales incluidas las medidas restrictivas del riego, las prácticas enológicas, el envejecimiento y propuestas de requisitos mínimos de control o la propuesta de ampliación de la superficie de viñedo, son generalmente decisiones que quedan sometidas en los Estatutos de la denominaciones de Origen a la aprobación del acuerdo por mayoría cualificada. Esta mayoría cualificada suele situarse en dos tercios del Pleno del Consejo Regulador¹¹².

¹¹² Por ejemplo el artículo 31 de la ley 8/2005 de las Cortes de Castilla-León establece a propósito de la *Adopción de acuerdos que* “1.- Los acuerdos del Pleno del órgano de gestión se adoptarán por mayoría de dos tercios del total de los miembros con derecho a voto cuando vengán referidos a las funciones señaladas en las letras a) e i) del apartado 2 del artículo 26, así como a la ubicación de la sede del órgano

4. APARTADOS 7 A 10 DEL ARTICULO 25: ORGANIZACIÓN, PUBLICIDAD DE LOS ACUERDOS, CUOTAS Y NOMENCLATURA.

El apartado séptimo del artículo 25 establece los principios básicos de la estructura y funcionamiento de los órganos de gestión, que son el funcionamiento sin ánimo de lucro y la representatividad de los intereses económicos y sectoriales integrados en el v.c.p.r.d., con especial contemplación de los minoritarios, debiendo existir paridad en la representación de los diferentes intereses en presencia. El desarrollo de la estructura y funcionamiento se establece reglamentariamente por la autoridad competente, cumpliendo, en cualquier caso, lo establecido en la LVV. Al igual que veíamos en el apartado quinto del quinto, el TC entiende que esta última remisión no supone vulneración de las competencias de las CC.AA en materia de Denominaciones de Origen pues la intervención del legislador autonómico no condiciona en modo alguno para condicionar la actuación de la Administración competente. Y lo cierto es que para la LVV avanzar más en el modelo concreto de la estructura y funcionamiento de los Consejos Reguladores difícilmente podría sortear la invasión de competencias autonómicas. No obstante, LOPEZ BENITEZ considera que quizá hubiese sido aconsejable el desarrollo concreto de los órganos de gestión para aquellas Denominaciones de Origen que son competencia del Estado, lo que hubiera tenido el valor añadido de presentarse como horma sobre la que hubieran podido trabajar las legislaciones autonómicas.

En todo lo demás que atañe a la estructura y composición de los Consejos Reguladores nos remitimos aquí a lo ya escrito en los epígrafes con idéntico título.

de gestión.2.- El resto de acuerdos se adoptarán por mayoría simple, salvo que el reglamento del v.c.p.r.d. establezca otro tipo de mayoría, siendo necesario, en todo caso, para su validez que estén presentes la mitad más uno de los miembros del Pleno con derecho a voto. Las letras a) e i) del artículo 26 hacen referencia, respectivamente a la proposición del Reglamento del v.c.p.r.d. y sus posibles modificaciones. Y a la aprobación de los presupuestos de ingresos y gastos.

El apartado octavo contiene una disposición relativa a la publicidad de los acuerdos y decisiones de los órganos de gestión. “*Los acuerdos y decisiones del órgano de gestión se harán públicos de forma que se garantice su conocimiento por los interesados y por los organismos independientes de control que operen en el ámbito territorial del v.c.p.r.d.*”

Esta disposición merece a juicio de LOPEZ BENITEZ un juicio muy crítico por cuanto su contenido resulta insustancial al estar este tema resuelto por la LRJPAC¹¹³ y cuyas previsiones dudosamente pueden ser modificadas por esta LVV. Pero además, señala este mismo autor, esta disposición se encuentra desubicada en un texto normativo básico que de propósito ha evitado abordar una regulación sistemática y completa de los órganos de gestión, de suerte que esta disposición aparece desolada en un contexto al que no pertenece¹¹⁴.

¹¹³ *Artículo 60 Publicación*

1. Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente.

2. La publicación de un acto deberá contener los mismos elementos que el punto 2 del artículo 58 exige respecto de las notificaciones. Será también aplicable a la publicación lo establecido en el punto 3 del mismo artículo.

En los supuestos de publicaciones de actos que contengan elementos comunes, podrán publicarse de forma conjunta los aspectos coincidentes, especificándose solamente los aspectos individuales de cada acto.

Artículo 61 Indicación de notificaciones y publicaciones

Si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el Diario Oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento.

¹¹⁴La legislación autonómica no ha seguido una línea común en el desarrollo de esta previsión contenida en el apartado 8º del art. 25. Así, podemos encontrar que mientras unas como, la ley castellano leonesa o la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega, nada dicen sobre la publicidad de los acuerdos., otros como la . ley 4/2010, de 28 de abril, de denominaciones de origen e indicaciones geográficas de calidad agroalimentaria de Extremadura contienen disposiciones en las que se establecen tanto el régimen de la publicidad de los actos, generalmente por remisión a la LRJAP, así como el medio de publicación de los actos. El artículo 22 de esta última Ley así lo hace, fijando como medio de publicación el Diario Oficial de Extremadura, si bien deja abierta la posibilidad de que puedan utilizarse otras formas de comunicación complementarias que en ningún caso excluirán la obligatoriedad de aquella publicación. Otro tanto igual sucede en la reglamentación de las denominaciones de origen. Mientras muchas de ellas, como Priotat orden ARP 188/2006 de 18 de abril ,

El apartado 9 prevé que, para el caso de que el órgano de gestión revista la modalidad de entidad de derecho público, será la Administración competente la que fije las condiciones de establecimiento de cuotas de pertenencia y derechos por prestación de servicios, en los términos que por la normativa correspondiente se determinen. Idénticas consideraciones caben aquí que las que ya vimos, según la STC 34/2013, para los apartados 5º y 7º, a las que ahora nos remitimos¹¹⁵.

Finalmente, como ya se ha dicho, el apartado 10º reserva el término «Consejo Regulador» a los órganos de gestión de las denominaciones de origen y de las denominaciones de origen calificadas.

Plaza Leventosa orden concejería de agricultura y pesca de 1 de abril de 2005 guardan silencio, otras como la Orden foral 376/2008, de 15 de julio, por la que se aprueba el reglamento de la Denominación de Origen "navarra" y de su Consejo Regulador (BON N.º 94 de 1 de agosto de 2008) establece en su artículo 36 establece como regla general la publicidad de los actos y decisiones del Consejo "de forma que se garantice su conocimiento por los interesados. Los acuerdos y resoluciones que afecten a una pluralidad indeterminada de destinatarios deberán publicarse en el Boletín oficial de Navarra, sin perjuicio de su notificación a los interesados."

¹¹⁵ Se afirma también en la STC 34/2013, FJ 17, que «los apartados impugnados de los arts. 25 y 26 de la Ley de la viña y del vino condicionan la organización y funcionamiento de los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en región determinada en tres únicos sentidos: a) imponen que el órgano de gestión esté integrado por los titulares de los intereses económicos y profesionales implicados en cada vino de calidad producido en regiones determinadas; b) prevén que dicho órgano tenga personalidad jurídica propia y c) designan las funciones que como mínimo tendrán atribuidas, las cuales, como ya se apuntó en el lugar correspondiente de esta resolución, son inherentes al modelo de gestión configurado en el art. 25 de la Ley. En lo demás, en los términos ya señalados al examinar dichos preceptos en los fundamentos jurídicos 12 y 13, se deja amplio margen de actuación al legislador autonómico». A partir de tal análisis, se infiere que «los únicos aspectos organizativos y de funcionamiento del órgano de gestión derivados de los apartados impugnados de los arts. 25 y 26 que limitan la competencia autonómica de autoorganización están estrechamente relacionados con la consecución de los fines previstos en el art. 12 que contiene las líneas directrices de la ordenación general del sector vitivinícola», razón que lleva a concluir que «el Estado puede dictar estas normas al amparo de la competencia prevenida en el art. 149.1.13 CE, no invadiendo con ello la competencia de autoorganización que hace valer la Cámara recurrente, lo que nos conduce a desestimar también esta segunda impugnación».

II. FINES Y FUNCIONES DE LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN

1. LOS FINES.

El Artículo 26 de la LVV lleva por rúbrica “Fines y Funciones de los Órganos de gestión”. En cuatro apartados el artículo va abordando, separadamente, los fines, las funciones, su intervención en el procedimiento sancionador y el régimen de impugnación de las resoluciones.

El primer apartado enumera los fines de los órganos gestores, señalando como tales “*la representación, defensa, garantía, investigación y desarrollo de mercados y promoción tanto de los vinos amparados como del nivel de protección.*”. La enumeración e identificaciones de los fines de los órganos gestores supone un notable avance desde el punto de vista de la técnica legislativa, e incluso gramatical, respecto de la legislación anterior en la que no se distinguían fines y funciones, quedando estas enumeradas en el artículo 87 del Estatuto de 1972. En realidad la enumeración del texto derogado confunde unas y otras, como en el caso del número segundo del precepto citado en el que se relaciona como función “*Velar por el prestigio de la Denominación de Origen en el mercado nacional y en el extranjero y perseguir su empleo indebido*” o como en el número séptimo cuando dice “*La promoción y propaganda para la expansión de sus mercados, así como el estudio de los mismos*”.

Conviene aclarar la diferencia entre función y fin, pues no está exenta de relevancia jurídica, al menos a los efectos que ahora nos ocupan. La función hace referencia a la tarea que desarrolla un elemento dentro del contexto determinado donde se encuentra inserto, y supone el ejercicio de las facultades y potestades que el ordenamiento jurídico arbitra para ello. El fin, por su parte, se refiere al objetivo que se persigue algo, es decir aquello para lo cual está en definitiva construido.

Ahora bien, el fin va más allá de las funciones, se proyecta a un destino que supera el resultado logrado con el ejercicio de las funciones. Pero esa proyección pasa primero e inexorablemente por el ejercicio de las funciones. Por ello, tanto los fines como las funciones admiten gradualidad, lo que significa que se puede cumplir, no cumplir o cumplir a medias. Sin embargo hay mayor tolerancia en aceptar que no se cumplan los fines a que no se cumplan las funciones, ya que se entiende que los fines son metas difíciles de alcanzar. No queremos decir con ello que el cumplimiento de unos y otros que a la discreción de los encomendados a su cumplimiento. Nada más lejos. Simplemente se trata de enfocar desde la realidad de la vida los criterios de exigibilidad ante un hecho tan humano e indeseable como el incumplimiento.

Las funciones del Derecho son aquellas tareas que el Derecho cumple, realiza o ejecuta de acuerdo a su condición de orden normativo en el contexto más amplio de los órdenes normativos.

Se mencionan como fines la representación, defensa, garantía, investigación y desarrollo de mercados y promoción. Todos ellos eran ya recogidos en el viejo artículo 87¹¹⁶ del Estatuto de 1972, con mayor o menor similitud en la terminología empleada,

¹¹⁶ Artículo ochenta y siete.

Los Consejos Reguladores tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

Primera. Orientar, vigilar y controlar la producción, elaboración y calidad de los vinos amparados por su Denominación de Origen.

Segunda. Velar por el prestigio de la Denominación de Origen en el mercado nacional y en el extranjero y perseguir su empleo indebido.

Tercera. Llevar los Registros de viñas, de bodegas, de producción y de Crianza y los de sus titulares, así como el control de entrada y salidas de uvas, mostos y vinos, en las instalaciones de elaboración y almacenamiento.

Cuarta. Colaborar en las tareas de formación y conservación del Catastro Vitícola y Vinícola que les sean encomendadas.

Quinta. Expedir los Certificados de Origen y precintos de garantía.

Sexta. La gestión directa y efectiva de las exacciones que se establecen en esta Ley y de cuantas percepciones le correspondan, así como la recaudación de las multas y ejecución de las sanciones impuestas.

Séptima. La promoción y propaganda para la expansión de sus mercados, así como el estudio de los mismos.

Octava. Actuar con plena responsabilidad y capacidad jurídica, para obligarse y comparecer en juicio, tanto en España como en el extranjero, ejerciendo las acciones que le correspondan en su misión de representar y defender los intereses generales de la Denominación de Origen.

salvo la referencia a la investigación y desarrollo, que aparece *ex novo* en el texto de 2003. Eso sí, todos ellos se relacionan como funciones y no como fines.

El número segundo anticipa la relación de funciones con la fórmula del *numerus apertus* al decir que “2. Para el cumplimiento de sus fines los órganos de gestión deberán desempeñar, al menos, las siguientes funciones”. Es decir, las mencionadas en la LVV son las que necesariamente deben contener los Reglamentos en los que se desarrolle la Denominación de Origen, sin perjuicio de que se adicione cuantas otras funciones se consideren convenientes¹¹⁷.

Esta discrecionalidad en la configuración funcional de los Consejos Reguladores encuentra a nuestro juicio, dos limitaciones. De una parte, las propias disposiciones de la Ley en las que se reconocen funciones determinadas a otras entidades u órganos, y así, por ejemplo, como veremos, el artículo 27 separa de las funciones del órgano de gestión el control y certificación de los productos protegidos. El apartado primero del art. 27 taxativamente establece que “El reglamento de cada v.c.p.r.d. establecerá su sistema de control que, en todo caso, estará separado de la gestión del mismo.” En otras ocasiones la limitación legal sigue el camino de fijar concretamente la competencia de los Consejos Reguladores en una función determinada. Así sucede con la potestad sancionadora, objeto de estudio en detalle en esta misma obra, a la que el apartado tercero del mismo art. 26 constriñe a la mera denuncia a la autoridad que en cada caso resulte competente de cualquier presunto incumplimiento de la normativa vitivinícola, incluida la normativa propia del v.c.p.r.d., cuando tenga conocimiento de ello. No es este el lugar para extenderse sobre esta cuestión, pero lo que resulta palmario es que, por una parte, la declaración del precepto reconoce en otros la competencia

Novena. Ejercer las facultades delegadas por el Instituto de Denominaciones de Origen u otros Organismos de la Administración.

Décima. Las demás que le confiera el Reglamento.

¹¹⁷ Esta también fue la fórmula empleada por el Estatuto de 1972, por partida doble pues en el encabezamiento se reconocían “entre otras” las funciones que se mencionaban, para en el apartado decimo y ultimo concluir con otra cláusula de cierre abierta “Las demás que le confiera el Reglamento”.

sancionadora y de otra, limita su intervención en el proceso a la denuncia ante aquel de los hechos que le sean conocidos, de modo que cualquier asunción de funciones en el proceso sancionador a través de los Reglamentos de las D.O., distinta de la de denuncia, vulneraría el principio de legalidad.

En otro orden, la propia redacción del precepto impone el desempeño de funciones que enumera el precepto, *“para el cumplimiento de sus fines”*. Parece pues, que la asunción de funciones por los Consejos Reguladores deben estar teleológicamente orientadas al cumplimiento de los fines que el propio precepto les marca en el apartado primero, de suerte que no tendrían cabida aquellas que no tuviesen un anclaje en la representación, defensa, garantía, investigación y desarrollo de mercados o promoción de la D.O.

2. LAS FUNCIONES

a) INTRODUCCION

El apartado segundo del artículo 26 atribuye a los Consejos Reguladores las siguientes funciones:

- a) Proponer el reglamento del v.c.p.r.d. así como sus posibles modificaciones.
 - b) Orientar la producción y calidad y promocionar e informar a los consumidores sobre el v.c.p.r.d. y, en particular, sobre sus características específicas de calidad.
 - c) Velar por el cumplimiento del reglamento del v.c.p.r.d., pudiendo denunciar cualquier uso incorrecto ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes.
 - d) Adoptar, en el marco de reglamento del v.c.p.r.d., el establecimiento para cada campaña, según criterios de defensa y mejora de la calidad y dentro de los límites
-

fijados por el reglamento, los rendimientos, límites máximos de producción y de transformación, autorización de la forma y condiciones de riego, o cualquier otro aspecto de coyuntura anual que pueda influir en estos procesos.

e) Calificar cada añada o cosecha y establecer los requisitos que deben cumplir las etiquetas de los vinos en el ámbito de sus competencias.

f) Llevar los registros definidos en el reglamento del v.c.p.r.d.

g) Elaborar estadísticas de producción, elaboración y comercialización de los productos amparados, para uso interno y para su difusión y general conocimiento.

h) Gestionar las cuotas obligatorias que en el reglamento del v.c.p.r.d. se establezcan para la financiación del órgano de gestión o Consejo Regulador.

i) Proponer los requisitos mínimos de control a los que debe someterse cada operador inscrito en todas y cada una de las fases de producción, elaboración y comercialización de los vinos amparados por cada v.c.p.r.d., y, en su caso, los mínimos de control para la concesión inicial y para el mantenimiento de la certificación.

j) Colaborar con las autoridades competentes en materia de vitivinicultura, en particular en el mantenimiento de los registros públicos oficiales vitivinícolas, así como con los órganos encargados del control.

Tal y como adelantamos, la disección de las funciones reconocidas a los Consejos Reguladores encuentran como principal escollo el ejercicio de funciones públicas por entidades de derecho privado.

Se ha sostenido por los autores (GOMEZ LOZANO, LOPEZ BENITEZ) que es difícil entender como a pesar de que la Ley mantiene para las Administraciones tanto la titularidad de las denominaciones de origen como la competencia en el procedimiento

de reconocimiento, al existir un interés público evidente, habilita simultáneamente la posibilidad de insertar en la gestión de las mismas a órganos privados.

La realidad es que la secuencia de funciones que propone el precepto no indica cuáles tienen carácter público y cuáles son privadas. Más aun, algunas de las enumeradas como funciones parecen ser obligaciones. Como tales cabría considerar la colaboración las autoridades competentes en materia de vitivinicultura de la letra J), la elaboración de estadísticas de producción, elaboración y comercialización de los productos amparados, para uso interno y para su difusión y general conocimiento que se menciona en la letra g) e incluso el apartado b) parece configurar como obligación la de informar a los consumidores sobre el v.c.p.r.d. y, en particular, sobre sus características específicas de calidad.

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

Tales apartados hacen referencia a la determinación de los rendimientos, límites máximos de producción y de transformación, autorización de la forma y condiciones de riego, o cualquier otro aspecto de coyuntura anual que pueda influir en estos procesos, la llevanza de los registros y la gestión de las cuotas obligatorias. No cabe duda que la sumisión de estos actos a la jurisdicción contencioso administrativo supone el reconocimiento implícito del carácter público de las atribuciones por las que se dictan.

A similar conclusión respecto de la potestad sancionadora puede llegarse a la vista del apartado tercero que constriñe la intervención en el proceso sancionador a la mera denuncia de las irregularidades conocidas por el órgano gestor:

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

El error de enfoque que padece en este punto la LVV radica, a juicio de LOPEZ BENITEZ, en una deficiente percepción de lo público. Considera que la ingenuidad del legislador le conduce a considerar todas las funciones de gestión como privadas salvo la certificación, el control y el ejercicio de la potestad sancionadora, cuando en realidad no es así. Incluso, los primeros borradores de la Ley admitían en su artículo 26.1 implícitamente el carácter público de las funciones que se relacionaban al comenzar el precepto con la fórmula *“sin perjuicio de los intereses privados que persigan, los fines de los órganos gestores son...”*, lo que a su juicio no era sino una traición a sí misma.

De los demás apartados nada se dice. Esta ausencia de identificación de las funciones públicas que han de desempeñar los Consejos Reguladores, con independencia de su naturaleza jurídica, tienen también lugar en la legislación autonómica, situación que lleva a SABATE VIDAL¹¹⁸ a propósito de la legislación contenida en la ley catalana del vino y en su Reglamento de desarrollo a una doble reflexión, que puede perfectamente extrapolarse al caso de la ley del Estado que ahora nos ocupa. Según este autor, se impone primeramente esclarecer qué es y qué no es una función pública. La segunda reflexión va más allá, superando esta primera diatriba al poner bajo los focos el concepto de potestad pública y no el de función pública, entendida ésta como una atribución que originariamente es propia y característica de la Administración pública.

Se decanta SABATE VIDAL por esta segunda opción por cuanto entiende que será mayor la certeza si se emplea este segundo criterio. En palabras de este autor:

¹¹⁸ SABATE VIDAL, J.M. *Revista catalana de dret públic*, núm. 35, 2007. Els Consells Reguladors de les Denominacions d'Origen Vitivinícoles catalanes com a corporacions de dret públic. Pg 435-462.

“El concepto potestad, a diferencia del concepto función (más difuso), responde a mi entender de forma más ajustada a la necesidad de someterse al derecho público en tanto que la potestad pública trae aparejada una sujeción o sumisión forzosa de un círculo de sujetos (en nuestro caso, aquellos que quieren hacer uso de Denominación de Origen) a los efectos del ejercicio de esta potestad (sea la reglamentaria, la inspectora o la sancionadora o cualquier otra), es decir, una cierta idea de obligación de un sujeto frente al imperium público, cosa que no sucede en funciones que pueden ser públicas, como la de promoción de denominación o la estadística, pero que no tienen aquel carácter”

Cierto refrendo a esta posición de SABATE la encontraremos también en la ya referida sentencia TC 34/2013 de 14 de Febrero cuando trata la configuración de los Consejos Reguladores catalanes y dice que:

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

A la luz de este criterio, nos vamos a detener en las funciones mencionadas en los apartados a), d) y e) del número segundo del artículo 26.

b) LA PROPUESTA DEL REGLAMENTO Y SUS MODIFICACIONES

El apartado a) como vimos, reserva a los Consejos la función de proponer a la autoridad competente el reglamento del v.c.p.r.d. así como sus posibles modificaciones

Esta función atribuida a los Consejos es una competencia tradicional, que ya fue recogida desde el Estatuto de 1932¹¹⁹. El Reglamento de la Denominación, como es sabido, es la norma jurídica que rige su organización y funcionamiento, la “norma institucional básica” de la Denominación de Origen, que contempla desde aspectos orgánicos hasta los puramente técnicos.

El contenido de los Reglamentos venía determinado en el art. 2 del RD 157/1988¹²⁰. La entrada en vigor de la Ley de 2003 establecerá en su disposición derogatoria única que *“Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior*

¹¹⁹ El artículo 35 del Estatuto de 1932 establecía que *"Contituido de acuerdo con lo que se establece en el articulo anterior el Consejo Regulador de la Denominacion de Origen, este en el plazo de tres meses debera proceder al estudio y propuesta siguiente: ...//... d)"El Reclamneto para la inspeccion y vigilancia, asi en el interior como en el exterior, de la denominacion precisando las condiciones minimas que deben acreditar los productores y criadores exportadores de vinos para amparar sus vinos con la denominacion protegida"*.

¹²⁰ *Artículo 2* Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, por el que se establece la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen y las denominaciones de origen calificadas de vinos y sus respectivos reglamentos.

“En los Reglamentos de las denominaciones de origen de vinos deberán contemplarse, al menos, los siguientes aspectos:

- a)** Delimitación de la zona de producción.
- b)** Variedades aptas.
- c)** Producción máxima admitida por hectárea.
- d)** Prácticas culturales.
- e)** Graduación alcohólica natural mínima.
- f)** Zona de Crianza, en su caso.
- g)** Sistemas de elaboración y Crianza.
- h)** Características de los vinos.
- i)** Controles analíticos y organolépticos.
- j)** Registros.
- k)** Régimen de declaraciones y controles precisos para asegurar la calidad y el origen de los productos amparados.
- l)** Constitución y composición del Consejo Regulador.
- m)** La organización administrativa del Consejo Regulador.
- n)** El régimen de infracciones y sanciones establecido en la legislación vigente.”

rango se opongan a lo dispuesto en esta ley, y, en particular, la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, con la excepción de las normas contenidas en dicha ley relativas a los Consejos Reguladores de los productos agroalimentarios, con Denominación de Origen, distintos del vino, del vinagre de vino, de los vinos aromatizados, del brandy, del mosto y demás productos derivados de la uva.”

De este modo, serán las disposiciones de desarrollo de la propia LVV las que hayan de fijar este contenido mínimo. La legislación autonómica, como luego veremos, ha acometido sin vacilaciones esta labor. Por lo que refiere a la Administración General del Estado, el Real Decreto 1651/2004, de 9 de julio, por el que se establecen normas de desarrollo de la LVV 24/2003 para la adaptación de los reglamentos y órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas establece unos criterios orientadores para la adecuación organizativa de los Consejos Reguladores y fija un plazo para el envío por estos de las propuestas de modificación de los reglamentos reguladores de las Denominaciones de Origen pluriautonómicas que gestionan. El Art. 1, con el fin de adaptar a las previsiones establecidas en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, los reglamentos de la Denominación “Cava”, de la Denominación de Origen Calificada “Rioja” y de la Denominación de Origen “Jumilla” impone su modificación en cuanto se separen de la citada ley, haciendo constar expresamente:

- a) La identificación del órgano de gestión y determinación de sus fines. Los Consejos Reguladores deberán indicar en la propuesta el tipo de persona jurídica en que se constituirán.
- b) Las funciones asignadas al órgano de gestión.
- c) La composición, estructura y normas de funcionamiento del órgano de gestión.

d) Los modos de provisión, renovación, revocación y cese de los miembros del órgano de gestión.

e) El sistema de control que se establece en el ámbito de la denominación.

El apartado enumera en primer lugar como función de los consejos reguladores la propuesta del texto reglamentario a la autoridad competente para su aprobación. La aprobación por esta autoridad, previo informe de los servicios jurídicos del Ministerio de Agricultura o de la Consejería Autónoma competente en su caso, no es automática, ya que el margen de discrecionalidad de la Administración le habilita para introducir en el texto las modificaciones que considere oportunas o eliminar aquellas disposiciones que vulneren el principio de legalidad o puedan suponer conflictos o fricciones en su encaje con el resto del ordenamiento sectorial. Ahora bien, esta discrecionalidad no puede llegar tan lejos como para vaciar de contenido esta atribución de los consejos, desvirtuando así el mandato legal.

La aprobación realizada por la Administración autónoma en las Denominaciones de Origen que son de su competencia ha de ser ratificada por la Administración central. En este caso, siendo competencia de las CC.AA. la normación del sector, la discrecionalidad de la Administración General del Estado desaparece y la ratificación deja de ser un requisito de validez, pasando a ser simplemente un mero trámite. No obstante, la Administración del Estado puede, motivadamente, negar esta ratificación cuando entienda que existe causa jurídica para ello y elevar al Tribunal Constitucional el conflicto, pero aun en este caso, las denominaciones existirán como tales una vez aprobadas y publicadas por la Comunidad Autónoma.

Respecto de la ratificación, ésta ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional en STC 209/1989¹²¹ de 15 de diciembre, en la que establece

¹²¹ Fundamento Jurídico 5º: *Pues bien: La primera cuestión a despejar es la de si el Principado de Asturias debió obtener la ratificación del Estado antes de publicar el Reglamento. Esta cuestión ha de resolverse del mismo modo que en nuestra STC 11/1986, donde se planteaba idéntico problema, sólo que referido a una disposición de la Generalidad de Cataluña (cfr. fundamento jurídico 4.º). El Real Decreto*

una doble conclusión que despeja completamente las dudas que en un principio sembraron su consideración jurídica. La primera, relativa a si es necesaria la ratificación del Estado antes de la publicación oficial del Reglamento, se resuelve, con cita en sentencia previa STC 11/1986, en base al reconocimiento que el propio Estado hace de la competencia que los Estatutos de Autonomía reconocen y reservan a las Comunidades Autónomas, y que comprende la potestad de «aprobar los reglamentos de las denominaciones de origen», y que, en plena lógica, arrastra la competencia para publicarlos.

La segunda conclusión, íntimamente vinculada a la primera, es que una vez aprobado y publicado el Reglamento, ni la remisión al Ministerio ni la ratificación por

3.403/1983 significa el reconocimiento por el Estado de que la competencia que a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias otorga el art. 12 d) de su Estatuto comprende la de «aprobar los reglamentos de las denominaciones de origen» [Sección B.1 h), del anexo I], lo que a su vez entraña la competencia para publicarlos. El Principado, además de remitir al Ministerio de Agricultura el texto del Reglamento aprobado, cumplió con la exigencia que el Real Decreto le impone y, por tanto, con su deber de colaboración con el Estado, deber que, rectamente entendido, consiste en facilitar al máximo las competencias del otro ente que, en este caso, consisten -según ya hemos visto STC 11/1986- en la ratificación del Reglamento remitido con dicha finalidad o en la negativa motivada a efectos de que pueda serlo.

La segunda cuestión (el contenido de la Disposición adicional) se halla íntimamente vinculada a la primera. Aprobado y publicado el Reglamento, ni la remisión al Ministerio ni la ratificación por éste constituyen condiciones de su validez y eficacia. Por lo que atañe a la ratificación, la existencia del Reglamento y su remisión o notificación suscita la colaboración activa y necesaria de la Administración Central del Estado y especialmente del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (INDO). Tal colaboración, que conlleva a la defensa del Reglamento por el Estado en el ámbito nacional, fuera del territorio del Principado, y en el ámbito internacional, es la que queda supeditada por el Real Decreto de transferencias [Secciones B.1 h), y C.c) del anexo I] a la ratificación estatal. La competencia estatal de colaboración consistente en esa defensa del Reglamento es, así, una competencia de obligado ejercicio porque tal se desprende del art. 12, d), del Estatuto de Autonomía, pero ese ejercicio se encuentra predeterminado por la previa ratificación establecida en aquel Real Decreto, sobre la cual, su finalidad y efectos, se pronuncia la citada STC 11/1986, en sus fundamentos jurídicos 4.º y 5.º en los siguientes términos: Se trata de una colaboración activa y necesaria de la Administración Central del Estado y especialmente del INDO que, en cuanto significa la defensa del Reglamento por el Estado en el ámbito nacional, fuera del territorio propio de la Comunidad Autónoma, y en el ámbito internacional, queda sometida a la ratificación del Reglamento, ratificación que no es discrecional sino regulada («que hará siempre que los Reglamentos cumplan la normativa vigente»). De ahí que, como se señala en el fundamento jurídico 6.º de dicha Sentencia (conclusión 3.ª), «a partir de la notificación la Administración Central del Estado deberá ratificar o no de forma expresa la norma comunitaria». Y esta obligación impuesta por el deber de colaboración está siendo incumplida por la Administración Central que, de haber participado a la Comunidad Autónoma los motivos que, en su criterio, impiden la ratificación, no sólo hubiera evitado el planteamiento de este conflicto sino que, a través, en su caso, de la subsanación de los mismos hubiera dotado al Reglamento de la plena eficacia a todos los efectos de la que hoy carece por falta de dicha ratificación.

éste constituyen condiciones de su validez y eficacia. Se trata, en palabras de la resolución, y con cita en el mismo precedente, *“de una colaboración activa y necesaria de la Administración Central del Estado”*, que se materializa en la ratificación del Reglamento, ratificación, por otra parte, *“que no es discrecional sino regulada (que hará siempre que los Reglamentos cumplan la normativa vigente)”*.

Por otra parte, y como recuerda este pronunciamiento, tampoco existe un procedimiento específico y de obligatoria observancia para la remisión de estos Reglamentos al Ministerio que obligue a incluir preceptos concretos con un contenido esperado por la administración central, de suerte que para entender cumplido el requisito de la remisión del Reglamento, bastará que se ponga en conocimiento del Ministerio de Agricultura, cualquiera que sea la modalidad formal que se utilice. Constando esa remisión por la Administración autonómica a la Administración del Estado, hay que entender-dice la citada sentencia- *“que su actuación lo fue en el ámbito de sus competencias, con independencia de que otras fórmulas puedan ser consideradas mejores por el Gobierno de la Nación.”*

La intervención de la administración estatal no puede ser interpretada como una facultad de control de legalidad de la actividad de la Administración autonómica sino que esta función le corresponde a los órganos jurisdiccionales.

Ahora bien, el Reglamento, como ya se ha dicho, es una norma jurídica que regula y organiza la vida y funcionamiento de la Denominación de Origen. Esta norma jurídica adoptará forma reglamentaria, pero no deja de ser, al menos en lo que refiere a la intervención de los Consejos en el proceso de su elaboración, una propuesta de auto organización, una suerte de estatuto del que se dotan los “asociados” a la Denominación, pero que debido a la titularidad pública de las denominaciones de origen y al evidente interés público en muchas de las materias reguladas (certificación y control, infracciones y sanciones, etc..), se presenta en veste de norma jurídico pública. Por ello, por ser la propuesta o la modificación del reglamento el impulso imprescindible en el proceso de elaboración de normas jurídico-públicas, es difícil

considerarla como un ejercicio de una función privada y aceptar que su impugnación deba resolverse en otra sede distinta de la jurisdicción contenciosa.

c) LA CALIFICACION DE LA AÑADA O COSECHA

El apartado e) consigna como función de los Consejos la calificación de cada añada o cosecha y establecer los requisitos que deben cumplir las etiquetas de los vinos en el ámbito de sus competencias. La calificación de las cosechas viene a ser una especie de examen de ingreso en el que se evalúa si el vino elaborado merece o no el amparo de la Denominación. La LVV se limita a decir en el artículo 17 apartado 2º y 3º que el uso y la gestión de los nombres protegidos estarán regulados por esta ley y las normas concordantes y que no podrá negarse el uso de los nombres protegidos a cualquier persona física o jurídica que lo solicite y cumpla los requisitos establecidos para cada nivel, salvo que se hubiera impuesto sanción de pérdida temporal o definitiva del uso del nombre protegido o concurra otra causa establecida en la normativa estatal o autonómica.

La calificación necesaria de los vinos para el uso de la denominación supone la superación de un proceso que en el ámbito europeo viene regulado en el Título VI del Reglamento (CE) 1493/1999 “Vinos de calidad producidos en regiones determinadas”, cuyo artículo 56 habilita a los estados miembros para la adopción de las normas en cuya virtud se proceda a la descalificación de v.c.p.r.d. en las fases de producción y de comercialización. En particular y para los exámenes analíticos y organolépticos a los que deben someterse, el apartado J¹²² del Anexo VI del citado Reglamento CE establece un

¹²² APARTADO J ANEXO VI DEL REGLAMENTO (CE) No 1493/1999 DEL CONSEJO de 17 de mayo de 1999 por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 179 de 14.7.1999, p. 1)

1. Los productores deberán someter los vinos para los que soliciten la denominación v.c.p.r.d. a los siguientes exámenes analíticos y organolépticos:

a) el examen analítico deberá determinar, como mínimo, los valores de los elementos característicos del v.c.p.r.d. de que se trate entre los enumerados en el punto 3; el Estado miembro productor establecerá, para cada v.c.p.r.d., los valores límites de esos elementos,

b) el examen organoléptico se referirá al color, a la transparencia, al olor y al sabor.

examen analítico que debe reflejar que los valores de los elementos característicos del v.c.p.r.d. se encuentran dentro de los límites previamente establecidos y además someterse a exámenes organolépticos referidos al color, a la transparencia, al olor y al sabor del vino en cuestión.

La superación de este proceso de calificación es requisito *sine qua non* para poder hacer uso de la Denominación de Origen. Este proceso es dirigido y ejecutado por el Consejo Regulador sobre lotes o partidas homogéneas. De su resultado depende la calificación o descalificación del lote o partida¹²³.

2. Los exámenes contemplados en el punto 1 podrán efectuarse mediante sondeos realizados por el organismo competente designado por cada Estado miembro, hasta que se adopten disposiciones adecuadas relativas a la aplicación sistemática y generalizada de dichos exámenes.

3. Los elementos característicos que cita la letra a) del punto 1 serán los siguientes:

A. Determinados mediante pruebas de estabilidad del vino

1. Estabilidad al aire

2. Estabilidad en frío

B. Determinados mediante un examen microbiológico

3. Estabilidad en estufa

4. Aspecto del vino y del sedimento

C. Determinados mediante un análisis físico y químico

5. Densidad

6. Grado alcohólico

7. Extracto seco total (obtenido por densimetría)

8. Azúcares reductores

9. Sacarosa

10. Cenizas

11. Alcalinidad de las cenizas

12. Acidez total

13. Acidez volátil

14. Acidez fija

15. pH

16. Anhídrido sulfuroso libre

17. Anhídrido sulfuroso total

D. Determinados mediante un análisis complementario

18. Ácido carbónico (vinos de aguja y vinos espumosos, sobrepresión en bares a 20 oC).

¹²³ <https://es.riojawine.com/es/73-calificacion-cosecha.html> El proceso de calificación de la cosecha se desarrolla entre el 1 de diciembre y el 31 de marzo. Más de 4.000 muestras, representativas del total de los vinos elaborados en la D. O. Calificada Rioja son tomadas por los técnicos del Consejo Regulador en los mismos depósitos donde el vino ha fermentado y analizadas en uno de los tres laboratorios oficiales de la Denominación (Estaciones Enológicas de Haro, Laguardia y Olite), a fin de determinar si sus componentes se ajustan a las exigencias del Reglamento de Rioja.

La descalificación del vino puede producirse por no reunir o perder sobrevenidamente las condiciones organolépticas establecidas, por la mezcla con otros lotes partidos previamente descalificados así como por la vulneración de los preceptos reglamentarios que marcan el proceso de vinificación y envejecimiento de los caldos. Llevará consigo la pérdida del derecho al uso de la denominación en la partida afectada.

La descalificación de los vinos podrá ser realizada en cualquier fase de su elaboración o crianza, en el interior de la zona de producción. Una vez iniciado el expediente de descalificación, deberán permanecer en envases, identificados y debidamente rotulados, bajo el control del Consejo Regulador¹²⁴.

La calificación, en definitiva, se traduce en una especie de certificado de aptitud para que le sea reconocido o no el derecho a la Denominación de Origen, lo que supone la puerta de acceso al uso de un bien de dominio público, tal y como contempla la LVV a las denominaciones de origen. Por ello pocas dudas pueden haber respecto al carácter de potestad pública de esta gestión del acceso a la denominación.

d) FIJACION DE LOS LIMITES MAXIMOS DE PRODUCCION Y DE TRANSFORMACION PARA CADA CAMPAÑA

El apartado d) reserva como competencia de los Consejos Reguladores el establecimiento para cada campaña de los límites máximos de producción y de

Seguidamente son los Comités de Calificación del Consejo quienes realizan el examen organoléptico de las muestras, valorando la tipicidad, color, limpidez, olor, sabor y calidad del vino. Es la fase decisiva del proceso de calificación, puesto que la cata constituye el mejor instrumento para determinar la calidad del vino, así como su personalidad diferenciada e inequívocamente riojana, efectuándose individualmente, sin comentarios previos, para evitar influencias mutuas entre los catadores. Los Comités de Calificación, en los que participan más de un centenar de expertos, actúan bajo la supervisión de un técnico del Consejo Regulador y están integrados por tres catadores: un cosechero-elaborador, un técnico de bodega y un miembro de la Asociación de Enólogos, quienes con absoluta independencia y Criterios estrictamente profesionales evalúan el vino catado y su aptitud para que le sea reconocido o no el derecho a la Denominación de Origen Calificada Rioja.

¹²⁴ En este sentido ver Arts. 15 a 17 y el Anexo 2 de la Orden APA/3465/2004, de 20 de octubre, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada "Rioja" y de su Consejo Regulador.

transformación, autorización de la forma y condiciones de riego, o cualquier otro aspecto de coyuntura anual que pueda influir en estos procesos, en las condiciones marcadas por el precepto. Respecto de esta competencia se pronunció el Consejo de Estado en el Dictamen 1543/2007 de 13 de septiembre¹²⁵. El Consejo de Estado limita

¹²⁵ Dictamen del Consejo de estado Número de expediente: 1543/2007 de 13 de septiembre, en su VI. Más problemática resulta en cambio la cuestión relativa a si se pueden establecer rendimientos máximos de transformación desde la campaña 2007/08 hasta la campaña 2010/11, todas incluidas, a la vista de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino. El referido artículo, rubricado como "finés y funciones de los órganos de gestión", señala que el Consejo Regulador deberá (apartado "d"): "adoptar, en el marco de reglamento del v.c.p.r.d., el establecimiento para cada campaña, según Criterios de defensa y mejora de la calidad y dentro de los límites fijados por el reglamento, los rendimientos, límites máximos de producción y de transformación, autorización de la forma y condiciones de riego, o cualquier otro aspecto de coyuntura anual que pueda influir en estos procesos". Todo el problema, acertadamente planteado por el representante de la Comunidad Autónoma del País Vasco, consiste en cuál sea la recta interpretación del párrafo citado. Si se entiende que el Consejo Regulador no está limitado para ejercer esta función por circunstancias coyunturales de campaña, las disposiciones adicionales cuya introducción se propone son legítimas. Si, por el contrario, se entiende que la función del Consejo Regulador debe ejercerse a la vista de la coyuntura de cada campaña, las disposiciones adicionales que se quieren introducir en la Orden Ministerial contravienen la ley y, por tanto, no procede en este punto la modificación de la Orden. En opinión del Consejo de Estado la interpretación correcta del referido artículo es la que hace el Viceconsejero de Política e Industria Alimentaria del Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco, cuando señala que las circunstancias de las cosechas de años aún por venir no pueden determinarse con anticipación, por lo que tampoco se puede fijar rendimientos máximos para campañas futuras. La precisión legal de que el Consejo Regulador -no el Ministerio, como se indicará más adelante- pueda establecer para cada campaña rendimientos y límites máximos de producción y de transformación, está vinculada en el mismo párrafo a la posible autorización de la forma y condiciones de riego "o cualquier otro aspecto de coyuntura anual que pueda influir en estos procesos", dando así a entender que las limitaciones han de establecerse en función de las circunstancias coyunturales conocidas de cada campaña, no en función de una programación colectiva que procure limitaciones en la producción con fines de calidad, de control o de precio. Este parecer viene reforzado por la circunstancia de que el artículo 10.2 del vigente Reglamento de la Denominación de Origen, al que expresamente se remite el preámbulo de la modificación que ahora se pretende, señala, como prácticas de elaboración, no como limitación en sí misma, que se aplicarán presiones adecuadas para la extracción del mosto o del vino y su separación de los orujos "de forma que el rendimiento no sea superior a 70 litros de vino por cada 100 kilogramos de vendimia. Las fracciones de mosto o vino obtenidas por presiones inadecuadas no podrán, en ningún caso, ser destinadas a la elaboración de vinos protegidos". Y añade que "el límite de litros de vino por cada 100 kilogramos de vendimia podrá ser modificado, excepcionalmente, por el Consejo Regulador, a iniciativa propia o a petición de los inscritos interesados, hasta un máximo de 72 litros por cada 100 kilogramos". Rendimiento este de transformación que puede modificarse excepcional y anualmente, no por cuatrienios anticipados, que es lo que hacen las disposiciones adicionales que incluye el proyecto de Orden Ministerial que se dictamina. Esta determinación anticipada de rendimientos máximos de transformación parece tener su origen, aunque no se informe sobre la cuestión en el expediente -pues, como queda dicho, no se ha incorporado la memoria justificativa- en que, como delata el preámbulo del proyecto que se somete a dictamen, la mencionada duda jurídica sobre la interpretación de la ley parece haber surgido ya en el seno del Consejo Regulador. Y, adoptada la decisión de limitar el rendimiento amparado por la Denominación de Origen, se intenta ahora incorporar a la Orden Ministerial el acuerdo del Consejo Regulador. Lo dice el propio preámbulo: "El Consejo Regulador, en su sesión de 2 de febrero de 2007, estableció acuerdos en materia de contención de rendimientos y de creación y funcionamiento de un stock

esta competencia de los Consejos Reguladores para cada campaña de modo individual, y no para periodos más largos, pues, como puede leerse en el referido dictamen esta función *“está vinculada en el mismo párrafo a la posible autorización de la forma y condiciones de riego "o cualquier otro aspecto de coyuntura anual que pueda influir en estos procesos", dando así a entender que las limitaciones han de establecerse en función de las circunstancias coyunturales conocidas de cada campaña, no en función de una programación colectiva que procure limitaciones en la producción con fines de calidad, de control o de precio.”*

Esta doctrina es reiterada por el mismo Consejo en Dictamen posterior 1756/2010¹²⁶, de 29 de Julio de 2010 en el que, a mayor abundamiento, se dice que *“La*

cuantitativo (sic) durante las campañas 2007/08, 2008/09, 2009/10 y 2010/11, que fue remitido al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación como propuesta para la modificación del Reglamento, considerándose conveniente la inclusión, con carácter temporal, del citado stock cuantitativo". El Consejo de Estado sin embargo considera inconveniente la inclusión en la Orden Ministerial de las referidas disposiciones adicionales. En primer lugar, porque, como queda dicho, resulta cuestionable que se ajusten a la ley. Pero, en segundo lugar, porque la ley atribuye esta competencia -la limitación de rendimientos, límites máximos de producción y de técnicas de riego o cultivo- al Consejo Regulador, no al Ministerio, que, por añadidura, encontraría un problema competencial de índole constitucional para regular cuestiones que no son competencia del Estado. En suma, incluso si la interpretación adecuada de la ley fuera la contraria a la que se postula en este dictamen, tampoco procedería incluir las disposiciones adicionales que contiene el proyecto, porque quien está legalmente llamado a ejercer la referida función y ostenta la competencia es el Consejo Regulador, no el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. En fin, la limitación que se pretende es ciertamente temporal, como indica el preámbulo de la disposición, pero dura bastante en el tiempo y nada garantiza que no pueda prolongarse en el futuro a otros periodos, por lo que en la práctica constituye una modificación de la Orden Ministerial que, de realizarse, debería incluirse como una modificación del artículo 10 del Reglamento de la Denominación de Origen y no como tres disposiciones adicionales de nueva creación.

¹²⁶ Dictamen del Consejo de Estado 1756/2010, de 29 de Julio de 2010. La conclusión del dictamen fue que una vez consideradas las observaciones, "con ponderación especial de los apartados VI y VII, puede V. E. aprobar la Orden Ministerial por la que se modifica la Orden APA/3465/2004, de 20 de octubre, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen calificada "Rioja" y de su Consejo Regulador". Dado que la observación referida no era esencial, sino de especial ponderación, es correcto que la Orden Ministerial se dictase "de acuerdo con el Consejo de Estado". No obstante, la observación no se atendió, y ahora lo que se solicita es precisamente que la Orden se modifique para incorporar lo que en su día se indicó que no procedía. Atendidas las circunstancias de campaña, y a la vista de los precedentes, el Consejo de Estado reitera sus observaciones anteriores y en consecuencia estima que la modificación propuesta resulta procedente toda vez que, como se señaló en aquel dictamen lo lógico era que para cada campaña se evaluaran las condiciones. Como ya se dijo, las circunstancias de las cosechas de años por venir no pueden determinarse con tanta anticipación, por lo que tampoco se pueden fijar rendimientos máximos para campañas futuras. La precisión legal de que el Consejo Regulador pueda establecer para cada campaña rendimientos y límites máximos de producción y de transformación, está vinculada a las circunstancias de cada campaña una vez conocidas, no en función de una programación

precisión legal de que el Consejo Regulador pueda establecer para cada campaña rendimientos y límites máximos de producción y de transformación, está vinculada a las circunstancias de cada campaña una vez conocidas, no en función de una programación plurianual que procure limitaciones en la producción con fines de calidad, de control o de precio.”

e) LA LLEVANZA DE LOS REGISTROS

Particular atención merece a nuestro entender, por cuanto supone la más cotidiana de sus actividades y por ser foco de infracciones y sanciones en las que luego nos detendremos, la función del apartado f); la llevanza de los registros definidos en el reglamento del v.c.p.r.d¹²⁷.

plurianual que procure limitaciones en la producción con fines de calidad, de control o de precio. Todo ello sin perjuicio de que, como también se dijo, "la ley atribuye esta competencia -la limitación de rendimientos, límites máximos de producción y de técnicas de riego o cultivo- al Consejo Regulador, no al Ministerio". El hecho de que, sin embargo, se incluyeran las condiciones para las campañas siguientes en la Orden hace necesario derogarla ahora. Tan sólo debe reseñarse que "las circunstancias actuales" a las que se alude en el preámbulo quedan sin describir. Pueden deducirse, no obstante, del contenido del acuerdo originario de 8 de marzo de 2010 del Consejo Regulador, y, sobre todo, de la memoria justificativa que lo acompaña, por lo que sería conveniente incluir en el preámbulo una breve referencia a las mismas.

¹²⁷ Hay que traer aquí la legislación europea encarnada en el Reglamento (UE) N o 1308/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se crea la Organización Común de Mercados de los productos agrarios cuyo *Artículo 147* "Documentos de acompañamiento y registro" establece lo siguiente: "1. Los productos del sector vitivinícola podrán circular en la Unión si van acompañados de un documento oficial. 2. Las personas físicas o jurídicas o las agrupaciones de personas que manejen productos del sector vitivinícola en el ejercicio de su profesión, en particular los productores, embotelladores, transformadores y comerciantes, tendrán la obligación de llevar registros de las entradas y salidas de los citados productos. 3. A fin de facilitar el transporte de productos del sector vitivinícola y su comprobación por los Estados miembros, se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 227 por los que se establezcan:

- a) disposiciones sobre el documento de acompañamiento y su utilización;
 - b) las condiciones en las que un documento de acompañamiento tendrá la consideración de certificado de denominaciones de origen o indicaciones geográficas protegidas;
 - c) la obligación de llevar un registro y las condiciones de utilización del mismo;
 - d) quién está obligado a llevar un registro y las exenciones de dicha obligación;
 - e) las operaciones que deban consignarse en el registro.
4. La Comisión podrá adoptar actos de ejecución para establecer:
- a) disposiciones sobre la composición de los registros, los productos que deban consignarse en él, los plazos límite de anotación en los registros y los cierres de registros;
 - b) disposiciones para que los Estados miembros determinen los porcentajes máximos aceptables de pérdidas;
-

Esta llevanza de los registros establecidos en los reglamentos de las Denominaciones de Origen tiene su dorso en las obligaciones que para los operadores del sector establece el artículo 33¹²⁸ y que no es sino una trasposición al ámbito de la LVV de la obligación de los ciudadanos de facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación sólo en los casos previstos por la Ley.

La obligación de información y entrega o exhibición de documentación cristaliza en la necesidad para los productores de llevar unos libros-registros, extenderlos documentos de acompañamiento de las mercancías que tengan entrada o salida en las instalaciones del operador, así como la presentación de una serie de declaraciones relativas a cosecha, producción y existencias. Con ello se pretende establecer una trazabilidad de los productos vitivinícolas que acceden al mercado.

A este respecto es necesario traer a colación el contenido del artículo 147 del Reglamento (UE) N o 1308/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se crea la Organización Común de Mercados de los productos agrarios cuyo artículo 147, y por lo que respecta al vino, establece en sus dos primeros apartados que:

-
- c) disposiciones generales y transitorias sobre la llevanza de los registros;
 - d) disposiciones sobre el tiempo durante el cual deban conservarse los documentos de acompañamiento y los registros.
- Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 229, apartado 2.

¹²⁸ Artículo 33 Obligaciones de los interesados

- 1.** Las personas físicas o jurídicas, asociaciones o entidades estarán obligadas a cumplir lo establecido en esta ley y en la normativa concordante en materia de vitivinicultura. Estarán obligadas, igualmente, a conservar, en condiciones que permita su comprobación, por un tiempo mínimo de cuatro años, la documentación relativa a las obligaciones que se establecen en el apartado 2 de este artículo.
 - 2.** Asimismo estarán obligadas, a requerimiento de los órganos competentes o de los inspectores:
 - a)** A suministrar toda clase de información sobre instalaciones, productos, servicios o sistemas de producción o elaboración, permitiendo la directa comprobación de los inspectores.
 - b)** A exhibir la documentación que sirva de justificación de las transacciones efectuadas.
 - c)** A facilitar que se obtenga copia o reproducción de la referida documentación.
 - d)** A permitir que se practique la oportuna toma de muestras o cualquier otro tipo de control o ensayo sobre sus viñedos o sobre los productos o mercancías que elaboren, distribuyan o comercialicen, y sobre las materias primas, aditivos o materiales que utilicen.
 - e)** Y, en general, a consentir la realización de las visitas de inspección y a dar toda clase de facilidades para ello.
-

“1. Los productos del sector vitivinícola podrán circular en la Unión si van acompañados de un documento oficial. 2. Las personas físicas o jurídicas o las agrupaciones de personas que manejen productos del sector vitivinícola en el ejercicio de su profesión, en particular los productores, embotelladores, transformadores y comerciantes, tendrán la obligación de llevar registros de las entradas y salidas de los citados productos.”

El Reglamento (CEE) No 1493/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 establece la organización común del mercado vitivinícola, en el que se dispone con evidente paralelismo a la disposición anterior, que *“1. Los productos a que se refiere el presente Reglamento sólo podrán circular dentro de la Comunidad si van acompañados por un documento controlado por la administración. 2. Las personas físicas o jurídicas o agrupaciones de personas que manejen esos productos en el ejercicio de su profesión, en particular los productores, embotelladores, elaboradores y negociantes que se determinen, tendrán la obligación de llevar registros en los que consignen las entradas y salidas de los citados productos.*

3. Las normas de desarrollo del presente artículo y, en especial, la naturaleza y el modelo del documento indicado en el apartado 1, así como las excepciones al presente artículo se adoptarán de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 75.

Para los documentos de acompañamiento el Reglamento CE No 884/2001 de la Comisión de 24 de abril de 2001 por el que se establecen disposiciones de aplicación para los documentos que acompañan al transporte de productos del sector vitivinícola y para los registros que se han de llevar en dicho sector, en sus considerando afirma que *“Las disposiciones antes citadas para la cumplimentación del documento administrativo de acompañamiento y del documento simplificado de acompañamiento hacen referencia a unas normas de certificación del origen y calidad de ciertas categorías de vinos; es preciso, por tanto, establecer esas normas; también es necesario adoptar normas para la certificación del origen de ciertos vinos en el caso de*

los transportes no sometidos a las formalidades fiscales, particularmente las exportaciones; con objeto de simplificar las formalidades administrativas para los ciudadanos y de liberar de algunas tareas de rutina a las autoridades competentes, conviene adoptar normas por las que aquéllas puedan autorizar a los expedidores que satisfagan ciertas condiciones para que, sin perjuicio del ejercicio de los oportunos controles, establezcan ellos mismos en el documento de acompañamiento las indicaciones que certifiquen el origen del vino..”¹²⁹

El Real Decreto 191/2010, de 26 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de los Impuestos Especiales, aprobado por el Real Decreto 1165/1995, de 7

¹²⁹ Las principales disposiciones que regulan la documentación y registros vitivinícolas son: RCE 1622/2000 de la Comisión, de 24 de julio de 2000, que fija determinadas disposiciones de aplicación del RCE 1493/1999, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, e introduce un código comunitario de prácticas y tratamientos enológicos (DOCE L 194, de 31.07.2000). RCE 479/2008 del Consejo, de 29 de abril de 2008, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, se modifican los Reglamentos (CE) 1439/1999, (CE) 1782/2003, (CE) 1290/2005 y (CE) 3/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) 2392/86 y (CE) 1493/1999. (DOUE 148 6/6/2008). RCE 436/2009 de la Comisión, de 26 de mayo de 2009, por el que se establecen disposiciones de aplicación del RCE 479/2008 del Consejo en lo que respecta al registro vitícola, a las declaraciones obligatorias y a la recopilación de información para el seguimiento del mercado, a los documentos que acompañan al transporte de productos y a los registros que se han de llevar en el sector vitivinícola (DOUE 128 de 27/05/2009). RCE 491/2009 del Consejo de 25 de mayo de 2009, que modifica el RCE 1234/2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) (DOUE 154 17/16/2009). RCE 606/2009 de la comisión de 10 de julio de 2009, que fija determinadas disposiciones de aplicación del RCE nº 479/2008 del Consejo en lo relativo a las categorías de productos vitícolas, las prácticas enológicas y las restricciones aplicables (DOUE de 24/07/2009). RCE 607/2009 de la comisión de 14 de julio de 2009 por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del RCE 479/2008 del consejo en lo que atañe a las denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas, a los términos tradicionales, al etiquetado y a la presentación de determinados productos vitivinícolas (DOUE de 24/07/2009). Real Decreto 323/1994, de 28 de febrero, sobre los documentos que acompañan el transporte de productos vitivinícolas y los registros que se deben llevar en el sector vitivinícola (BOE de 07-05-1994). Orden Ministerial de 20 de mayo de 1994, por la que se dictan normas de desarrollo del Real Decreto 323/1994, sobre documentos que acompañan el transporte de productos vitivinícolas y los registros que se deben llevar en el sector vitivinícola. (BOE 142 de 15-06-1994). Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino (BOE 165 de 11-07-2003). Real Decreto 1126/2003, de 5 de septiembre, por el que se establecen las reglas generales de utilización de las indicaciones geográficas y de la mención tradicional “vino de la tierra” en la designación de los vinos. (BOE 228 23/09/2003). Real Decreto 1127/2003, de 5 de septiembre, por el que se desarrolla el RCE 753/2002 de la Comisión, de 29 de abril de 2002, que fija determinadas disposiciones de aplicación del RCE 1493/1999 del Consejo, en lo que respecta a la designación, denominación, presentación y protección de determinados productos vitivinícolas. (BOE 228 de 23-09-2003).

de julio contiene en su artículo 1º los conceptos y definiciones a los efectos del mismo, y entre ellas se encuentra, en el apartado séptimo, la definición de documento de acompañamiento, del modo siguiente: *“El documento establecido para amparar la circulación con origen y destino en el ámbito territorial interno, en régimen suspensivo o con aplicación de una exención o de un tipo reducido, de productos objeto de los impuestos especiales de fabricación. Puede consistir bien en un documento de acompañamiento administrativo, según el modelo que apruebe el Ministro de Economía y Hacienda, o bien en un documento de acompañamiento comercial que debe contener los mismos elementos de información exigidos para el documento administrativo, cada uno de los cuales deberá estar identificado con un número que se corresponderá con el de cada una de las casillas del documento administrativo.”*¹³⁰

¹³⁰ El Ministerio de Economía y Hacienda aprobó este modelo (Documento Administrativo de Acompañamiento - Modelo 500) en la Orden EHA/3385/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueba el modelo 500 de documento de acompañamiento y el modelo 501 de documento de acompañamiento de emergencia, y se dictan normas para su cumplimentación. Estos documentos se emplean para los envíos de productos sujetos a Impuestos Especiales en régimen suspensivo con destino exportación (a un país no perteneciente a la Unión Europea) que abandonen el territorio de la Unión Europea por una aduana española.

También se regulan y definen en este reglamento los “documentos simplificados de acompañamiento”, los “documentos administrativos electrónicos” y los “documentos de acompañamiento de emergencia”. Según la definición incluida en el Real Decreto 191/2010 el documento simplificado de acompañamiento es “el documento establecido por el Reglamento (CEE) n.º 3649/92 de la Comisión, de 17 de diciembre de 1.992, para amparar la circulación intracomunitaria de productos objeto de los impuestos especiales de fabricación, según el procedimiento de envíos garantizados. Puede consistir bien en un documento simplificado de acompañamiento administrativo, según el modelo que figura como anexo del citado Reglamento, o bien en un documento simplificado de acompañamiento comercial que debe contener los mismos elementos de información exigidos por el documento administrativo, cada uno de los cuales deberá estar identificado con un número que se corresponderá con el de cada una de las casillas del documento administrativo”. La normativa referente a este modelo (Documento Administrativo Simplificado de Acompañamiento – Modelo 503) se recoge en dos resoluciones distintas: la Resolución de 10 de junio de 2005 del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria Resolución de 16 de septiembre de 2004 del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, y el RCE n.º 3649/92 de la Comisión, relativo a un documento simplificado de acompañamiento en la circulación intracomunitaria de productos sujetos a Impuestos Especiales, que hayan sido despachados a consumo en el Estado miembro de partida

Respecto a documento administrativo electrónico (y documento de acompañamiento de emergencia), desde el 1 de enero de 2011 las empresas que expiden productos sujetos a Impuestos Especiales en régimen suspensivo entre los distintos Estados Miembros de la Unión Europea tienen la obligación de hacer uso del Sistema de Control de Movimientos de Impuestos Especiales (EMCS). Mediante este sistema las empresas envían un “Documento administrativo electrónico” (EDA) a la administración de impuestos especiales, que procede a validarlo, y a devolverlo asignando un número denominado ARC que

La finalidad de los documentos de acompañamiento es ejercer un sistema de vigilancia y control sobre la elaboración de productos alimentarios destinados al consumo humano, que haga posible, en los supuestos de anomalías en las condiciones esperadas de la manufactura final, la inmediata determinación del origen de producto destinado al consumo humano, y la detección del origen de los artículos a fin de poder retirar del mercado todas las partidas afectadas en el menor tiempo posible. Al paso también hará posible la identificación cierta de los responsables, especialmente en aquellos casos en que las anomalías tuvieran su origen en productos auxiliares adquiridos y utilizados por más de un elaborador.

En palabras del legislador comunitario, la función de estos documentos será *“controlar eficazmente la posesión y la salida al mercado de los productos vitivinícolas, constituyendo una fuente de información muy útil para las autoridades encargadas de la inspección. El control del transporte de los productos vitivinícolas especialmente a granel, requiere una especial atención dado que estos productos están más expuestos a manipulaciones fraudulentas que los productos embotellados provistos de dispositivos de cierre no recuperables y de etiquetas lo cual exige más información. El documento sirve además para certificar el origen y calidad de ciertas categorías de vinos”*.

Los registros vienen integrados en un todo con los documentos de acompañamiento que acabamos de ver. La razón de ser de estos registros queda plasmada en el Reglamento (CE) No 884/2001 de la Comisión de 24 de abril de 2001. En su considerando noveno dirá que *“Las materias utilizadas en algunas prácticas*

identifica al envío. (ARC – corresponden a las siglas en inglés de "Código Administrativo de Referencia") Una vez obtenido el ARC, la expedición de estos productos puede salir del establecimiento con destino a otro estado miembro. La empresa expedidora tiene que anotar el ARC del documento administrativo electrónico en cualquier documento comercial que acompañe a los productos y/o imprimir una copia del e-DA con el mismo fin. Previamente a la tramitación de este documento, son requisitos indispensables que la empresa expedidora disponga de un CAE (Código de Actividad y Establecimiento) que le autorice a expedir a otro estado miembro de la Unión Europea productos de Impuestos Especiales en régimen suspensivo, y que se asegure de que su cliente en el estado miembro tiene autorización para recibirlos, verificando su número de autorización en la página web SEED de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea (http://www.icex.es/icex/cda/controller/pageICEX/0,6558,5518394_5518983_5586834_4242869_0_-1,00.html)

enológicas, en particular, el aumento artificial del grado alcohólico natural, la acidificación y la edulcoración, se prestan especialmente a una utilización fraudulenta; por este motivo, es importante que la posesión de esas materias obligue a llevar unos registros que permitan a las autoridades competentes controlar su circulación y uso”.

El artículo 11 del mismo Reglamento impone a las personas físicas o jurídicas y las agrupaciones de personas que, para el ejercicio de su profesión o con fines comerciales, tengan en su poder, bajo cualquier concepto, un producto vitivinícola la llevanza de los registros, eximiendo de tal obligación tanto a minoristas como a los que vendan bebidas para su consumo exclusivo in situ.

En nuestro ordenamiento jurídico es el Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero¹³¹, el que establece la normativa a que deben ajustarse las Denominaciones de Origen y las Denominaciones de Origen Calificadas de vinos y sus respectivos Reglamentos, y que en base a la competencia estatal sobre normativa básica en materia de Denominaciones de Origen, establece en su artículo 11 la obligación de los Consejos Reguladores de llevar al menos los siguientes Registros:

- a) Registro de viñas. En el registro de viñas se inscribirán las parcelas de viñedo situadas en la zona de producción que cumplan las condiciones establecidas en los reglamentos y los requisitos complementarios de carácter técnico que en su caso establezca el Consejo Regulador. La inscripción en el Registro de viñas será voluntaria, al igual que la correspondiente baja en el mismo. Una vez producida ésta deberán transcurrir cinco años naturales antes de que el viñedo en cuestión pueda volver a inscribirse, salvo cambio de titularidad.
- b) Registro de bodegas de elaboración. En el deberán figurar todas las bodegas o locales situados en la zona de producción, en las que no se podrá realizar la

¹³¹ Este Real Decreto no es de aplicación directa en Cataluña, con la sola salvedad de su disposición adicional, según Sentencia 112/1995, de 6 de julio de 1995 del Pleno de TC(B.O.E. nº 184, de 3 de agosto de 1995) ni tampoco en Castilla-La Mancha, según disposición derogatoria de la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha.

elaboración, almacenamiento o manipulación de uvas, mostos o vinos obtenidos de superficies vitícolas situadas fuera de la zona de producción de la Denominación en cuestión (Art. 13.2). No obstante, en dichas bodegas inscritas se autorizará la recepción de uvas, elaboración y almacenamiento de vinos que procedan de la zona de producción, aun cuando no provengan de viñedos inscritos, siempre que estas operaciones, así como la manipulación y almacenamiento de los productos obtenidos se realicen de forma separada de las correspondientes a los productos que opten a ser amparados por la Denominación (Art. 13.3).

- c) Registro de bodegas de almacenamiento. Tendrán cabida en este registro las bodegas que estando situadas en la zona de producción delimitada por el reglamento de la Denominación tengan como única actividad el embotellamiento de los caldos amparados. Le son igualmente de aplicación las previsiones de los apartados segundo y tercero del artículo 13 del Real Decreto 157/1988.
- d) Registro de bodegas embotelladoras se inscriben las bodegas dedicadas al envasado de vinos situados en la zona de producción y de crianza que figuren como embotelladores de vinos en el Registro y que comercialicen vino debidamente etiquetado y amparado.
- e) Registro de bodegas de crianza, en el caso de que en el Reglamento de la Denominación de Origen así lo hubiese previsto.

La legislación de las Comunidades Autónomas tampoco ha pasado por alto la figura de los Registros, dedicándole algunas disposiciones en sus textos legales. Con carácter general, puede decirse que suelen existir dos registros, uno vitícola y otro de derechos de plantación o potencial productivo¹³². El primero contendrá la información

¹³² Así lo hacen la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat, de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana Art. 22 y 23, Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja Art. 15, la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha Art. 8 y 9,

correspondiente a hectáreas cultivadas de viñedo, con indicación de su destino (v.c.p.r.d., vino de mesa, uva de mesa, obtención de plantas madres y portainjertos) y de la variedad y portainjerto utilizados, estructura y evolución de las explotaciones vitícolas existentes en Castilla-La Mancha, las parcelas vitícolas que las componen, las características agronómicas de cada plantación, la identidad de sus explotadores y su localización. El segundo, derechos de plantación desglosado en derechos de plantación y replantación asignados a los productores y derechos contenidos en la o las reservas correspondientes superficie, titularidad, vigencia y rendimiento asociado de los derechos de replantación que forman parte en cada momento del potencial de la producción vitícola regional¹³³.

En Castilla León se establece un único registro en el artículo 4 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del Vino de Castilla y León, en el que se inscribirán tanto las parcelas cultivadas de viñedo, los datos referidos a su superficie y localización, la identificación de sus titulares, sus características agronómicas y el destino de su producción como los derechos de plantación autorizados dentro del territorio de Castilla y León. Lo mismo hace la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de ordenación vitivinícola en su artículo 10.

¹³³ Reglamento (UE) N o 1308/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se crea la Organización Común de Mercados de los productos agrarios *Artículo 107* “Denominaciones de vinos protegidas existentes” 1. Las denominaciones de vinos a que se refieren los artículos 51 y 54 del Reglamento (CE) n o 1493/1999 del Consejo (3) y el artículo 28 del Reglamento (CE) n o 753/2002 de la Comisión (4), quedarán protegidas automáticamente en virtud del presente Reglamento. La Comisión las incorporará al registro previsto en el artículo 104 del presente Reglamento. 2. La Comisión tomará las medidas administrativas necesarias para suprimir oficialmente las denominaciones de vino a las que se aplica el artículo 118 vices, apartado 3, del Reglamento (UE) n o 1234/2007 del registro previsto en el artículo 104 del presente Reglamento mediante actos de ejecución adoptados sin aplicar el procedimiento a que se refiere el artículo 229, apartados 2 o 3 del presente Reglamento. 3. El artículo 106 no se aplicará a las denominaciones de vinos protegidas existentes a que se refiere el apartado 1 del presente artículo. Hasta el 31 de diciembre de 2014, la Comisión podrá decidir, a iniciativa propia, adoptar actos de ejecución para cancelar la protección de las denominaciones de vinos protegidas existentes a que se refiere el apartado 1 del presente artículo en caso de que no cumplan las condiciones establecidas en el artículo 93. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 229, apartado 2. 4. Respecto de Croacia, las denominaciones de vinos publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (1) quedarán protegidas en virtud del presente Reglamento, previo resultado favorable del procedimiento de oposición. La Comisión las incluirá en el registro previsto en el artículo 104.

La existencia de estos registros autonómicos ni reemplazan ni excluyen a los contemplados por el Real Decreto 157/1988, aunque si puedan darse duplicidad de datos, como en el caso de las parcelas cultivadas con vid. La coexistencia de ambos tipos de registros encuentra su explicación en la diferente finalidad a la que responden. Así, mientras en el marco reglamentario de las denominaciones de origen lo que se persigue con el sistema de registros es definir y encuadrar los productos amparados por el signo distintivo, en la legislación autonómica la normativa apunta directamente a la legislación comunitaria concomitante¹³⁴, preocupada por el control de las superficies cultivadas, derechos de replantación, etc., en ejecución de las Políticas Agrícolas Comunitarias (PAC).

Respecto de las demás funciones, la gran mayoría ya estaban recogidas en el Estatuto de 1972. Respecto de ellas, LOPEZ BENITEZ encuentra dificultades para entender que salvo la certificación el control y la sanción, las demás funciones mencionadas en el artículo 25 se puedan catalogar como privadas.

3. LA POLEMICA EN TORNO A EL ORGANO DE GESTION DE LA DENOMINACION DE ORIGEN SUPRAESTATAL "LA RIOJA".

Por último merece especial atención el régimen dispuesto para la D.O.C. "Rioja", y que nace en primer término de la orden APA/795/2004 de 25 de marzo por

¹³⁴ En el ámbito de la legislación del estado son de aplicación los artículos 6 y 7 del Real Decreto 323/1994, de 28 de febrero sobre los documentos que acompañan el transporte de productos vitivinícolas y los registros que se deben llevar en el sector vitivinícola. El primero de ellos, el 6, imputa a los titulares de industrias agrarias dedicadas a las actividades de elaboración, almacenamiento o embotellado de los productos mencionados en el artículo 1 del presente Real Decreto, el deber de llevar una contabilidad específica de los mismos, en las condiciones que establece el Título 11 del Reglamento (CEE) 2238/93, relativo a los registros. El Artículo 7 exime de esta obligación de llevanza de los registros a quienes posean o comercialicen productos, exclusivamente en las condiciones de presentación previstas en el párrafo a) del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento (CEE) 2238/93, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, párrafo b), del Reglamento citado, siempre que conserven, a disposición de los servicios de control. Los justificantes de entradas y salidas que permitan establecer las existencias.

la que se modificó el reglamento y posteriormente modificada de nuevo por la aprobación de la Orden 3465/2004 de 20 de octubre, que aprueba el reglamento de la Denominación de Origen Calificada Rioja y de su Consejo Regulador, dictado como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de Junio de 2004. En este fallo el TS anula por defecto de forma¹³⁵ advertido en la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991, el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada Rioja, y, con ello la Resolución de la Dirección General de Política Alimentaria de enero de 1992 en la que se desarrollaban las Normas de Calificación.

La Orden de 25 de Marzo de 2004, primera modificación del Reglamento, es la respuesta, por un lado, a la necesidad invariable de adaptar el Reglamento de 1991 a la flamante LVV de 2003, y por otro, según declara su propio preámbulo, a la conveniencia de *“posibilitar la constitución del Consejo Regulador con la misma representatividad y consecuencias de la Organización Interprofesional del vino de la rioja, de conformidad con la disposición adicional 8º de la LVV, así como introducir los cambios precisos en sus funciones y forma de funcionamiento”*.

Esta Orden supone una primera puesta en escena del modelo pretendido por el legislador nacional y para ello toma una de la Denominaciones de Origen de la que es titular la Administración General del Estado; la DOC La Rioja, cuyo Consejo Regulador, quedará constituido, previo nombramiento por el MAPA, por los miembros de la junta directiva de la Organización Interprofesional del Vino de La Rioja (OIPVR). Los miembros del Consejo Regulador gozarán de la misma representatividad y del mismo número de votos que los que tengan en la junta directiva de la organización interprofesional. La renovación de los miembros de Consejo Regulador, la acreditación de la representatividad y de los votos en el Consejo Regulador se producirán de manera

¹³⁵ STS de 10 de julio de 2004, ponente D. Antonio Martí García, en la que se pronuncia en casación sobre el recurso interpuesto el 6 de junio de 1991 por la Agrupación de Artesano- Bodegueros de Rioja contra la Orden del MAPA de 3 de abril de 1991, en el sentido de estimar el recurso de casación por falta del Dictamen del Consejo de Estado a que se refiere el artículo 22.3 de la Ley 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, dictamen que era exigido al tratarse de una disposición general que desarrollaba la Ley 25/1970

automática, conforme se efectúen los de la junta directiva de la Organización Interprofesional.¹³⁶

Lo extraordinario de esta renovación estriba en el hecho de que el Consejo Regulador se constituye por los miembros de la Junta directiva de la OIPVR, entidad privada que agrupa a productores y comercializadores, por lo que la Junta directiva de una entidad privada pasa a integrar el Consejo Regulador¹³⁷, y que a su vez supone trasponer el orden de los integrantes de un órgano colegiado de una entidad jurídica privada a la composición del órgano colegiado de un organismo público. Esta

¹³⁶ La ORDEN APA/795/2004 de 25 de marzo del Ministerio de Agricultura modificó los artículos 39, 40, 41 y 42 del Reglamento de la D.O.Ca. Rioja, constando de un artículo único, en el que se da una nueva redacción a aquellos preceptos, siendo al fin que ahora nos ocupa particularmente importante la nueva redacción del artículo 39:

“Artículo único. Modificación del Reglamento de la Denominación de Origen Calificada Rioja y de su Consejo Regulador. Se modifica el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada Rioja y de su Consejo Regulador en el siguiente sentido:

Uno.—El artículo 39 quedará redactado como sigue:

«Artículo 39.

1. El Consejo Regulador, previo nombramiento por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación estará constituido por los miembros de la junta directiva de la Organización Interprofesional del Vino de Rioja.
2. Los miembros del Consejo Regulador dispondrán de la misma representatividad y del mismo número de votos que los que tengan en la junta directiva de la organización interprofesional.
3. El régimen de suplencias y sustituciones es el establecido para los miembros de la junta directiva de la organización interprofesional en sus Estatutos.
4. El presidente del Consejo Regulador será el presidente de la junta directiva de la organización interprofesional que, conforme a sus Estatutos, podrá ser miembro de la junta o una persona externa a ella.
5. La renovación de los miembros del Consejo Regulador, la acreditación de la representatividad y de los votos en el Consejo Regulador se producirán automáticamente, conforme se efectúen las de la junta directiva de la Organización Interprofesional.
6. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y cada una de las Administraciones de La Rioja, País Vasco y Foral de Navarra, podrán designar un representante, que asistirá y participará en las reuniones del Pleno con voz pero sin voto.»”

¹³⁷ El Pleno del Consejo Regulador, órgano de gestión de la Denominación nombrado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y dependiente de éste, está integrado por 32 vocales que representan a seis asociaciones de bodegas y nueve asociaciones de viticultores, es decir, la totalidad de las asociaciones del sector, y son los mismos integrantes de la Junta Directiva de la Organización Interprofesional del Vino de Rioja, cuyo presidente ostenta también la presidencia del Consejo Regulador en virtud de la reglamentación vigente. También participan en el Pleno, con voz pero sin voto, los respectivos representantes del M.A.R.M. y de las Administraciones autónomas de La Rioja, País Vasco y Navarra. <http://www.riojawine.com/es/rioja.php?op1=0&op2=2&sec=3&pag=0#>

representación orgánica supone en palabras de COELLO MARTIN¹³⁸ “*la ablación del derecho activo y pasivo de los inscritos en los registros correspondientes a participar en la elección de los representantes en los órganos de gobierno de esa corporación profesional.*” Se produce según este autor una nueva “*agregación forzosa*”, la de los miembros de la junta directiva de la Organización Interprofesional del Vino de La Rioja.

Este mismo autor entiende que la representación orgánica de segundo grado que se presta a organizaciones interprofesionales del sector, a las que ningún viticultor o bodeguero está obligado a adherirse, no respeta los límites marcados por la doctrina de nuestro TS¹³⁹ al resolver una impugnación sobre causas de incompatibilidad en la elección de vocales del Consejo Regulador de la D.O. “Navarra” que “*siendo los Consejos como los que nos ocupan, entidades que se inscriben en la Administración Corporativa, ejerciendo como tales, al menos en parte, funciones administrativas, se está estableciendo una limitación para el ejercicio de cargos públicos, derecho reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución Española y cuyo ejercicio solo puede regularse por ley*”

Este nuevo molde del Consejo Regulador hará que las funciones públicas tradicionalmente ejercidas por los Consejos como el establecimiento de normas sobre poda, riego, llevanza de Registros, calificación de los vinos que optan por formar parte de la Denominación, el cobro de tasas y exacciones parafiscales, basculen hacia el ámbito propio de gestión de las entidades privadas que auspicia la nueva arquitectura de los Consejos Reguladores.

Algunos autores –PINO TARRAGONA, LÓPEZ BENÍTEZ, entre otros– significan igualmente que aunque el modelo expuesto garantiza la representatividad de los distintos sectores, adolece *ab initio* de un déficit democrático en el sistema de

¹³⁸COELLO MARTIN, C. *Las Bases Histórica y Administrativas del Derecho Vitivinícola Español*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008 Pág. 965.

¹³⁹ STS núm. 1822/2000 de 17 de Noviembre, Ar. 2403/2000

elección de representantes de cada uno de los grupos, pues carece en absoluto de un procedimiento electoral que sea bastante a las previsiones de estructura interna y funcionamiento democráticos que exige el artículo 52 CE.

También ha sido objeto de duras críticas la pasividad de la que, sin embargo, hace gala el regulador nacional en la determinación de la naturaleza y consideración jurídica del propio Consejo Regulador que sigue siendo un *órgano desconcentrado* del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Ello supone que el Consejo Regulador de Rioja, órgano de gestión en los términos del artículo 25.2 LVV continúa careciendo de personalidad jurídica y, consecuentemente, incumpliendo uno de los postulados fundamentales de la Ley estatal. Se emplea con deplorable imprecisión el término órgano para aludir al Consejo Regulador y no el más correcto organismo o ente como propone la Doctrina administrativista según vimos en el apartado dedicado a la naturaleza jurídica de los Consejos Reguladores.

Por último, es inevitable no advertir una cierta paradoja contradictoria entre la razón argüida por el legislador para dar entrada a entes privados en el ejercicio de funciones públicas y sus intentos de proporcionar autonomía al sector, procurando la disgregación de las potestades que tradicionalmente han detentado los Consejos Reguladores como organismos públicos, como fueron la potestad de control y certificación o la potestad sancionadora, en órganos distintos.

Sin embargo, no todas las críticas a la nueva arquitectura de los Consejos Reguladores son negativas. Así señala GUILLEM CARRAU¹⁴⁰ que un sector de la Doctrina reconoce que, aún sin consolidarse la representación democrática de los representantes sectoriales incardinados en la denominación, puede apreciarse en la nueva organización una mayor representatividad de las organizaciones agrarias. Se dice también que, pese a la disolución de los rastros inherentes al fenómeno de la auto administración, el sistema es más descentralizador, más favorable a la auto

¹⁴⁰ GUILLEM CARRAU J. *Denominaciones geográficas de calidad*, Tirant monografías, Valencia 2008. Pág. 333.

responsabilidad y a la autogestión por los operadores. Tan distantes y opuestos análisis traen a la memoria las palabras de Paul A. Valéry “*En toda discusión, no es una tesis la que se defiende sino a uno mismo.*”

4. LA LEGISLACION AUTONOMICA Y LA GESTION DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN POR LOS CONSEJOS REGULADORES.

a) INTRODUCCION

La Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía dedica su Capítulo IV a los Consejos Reguladores, denominación que reciben los órganos de gestión en todo caso, con independencia del nivel de protección. El Art. 12 de la Ley los configura como corporaciones de Derecho Público, con personalidad jurídica propia, autonomía económica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de las funciones que le atribuye la ley y los reglamentos que se dicten en desarrollo de la misma, pudiendo participar, constituir o relacionarse con toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles, así como con la Administración Pública, estableciendo entre ellos, en su caso, los oportunos acuerdos de colaboración.

Lo cierto es que la inmensa mayoría de las legislaciones autonómicas han optado por la configuración de los Consejos Reguladores como corporaciones de derecho público. Así lo hacen la Ley catalana (Art. 10.1), la ley Foral (Art. 20.3), la de Valencia, País Vasco (31.3), la de Aragón (Art. 33.4), la de Galicia (Art. 12.1), Extremadura (Art.

13)¹⁴¹ y la de la Región de Murcia¹⁴². Esta última, con tres únicos artículos, dedica uno de ellos, el primero, a la naturaleza de los Consejos Reguladores en el que se dice que los Consejos *“tendrán personalidad jurídica propia como corporaciones de derecho público, autonomía económica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de las funciones derivadas del régimen aplicable a los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen, Genéricas y Específicas, y al Consejo de Agricultura Ecológica de la Región de Murcia, establecidos en la Ley 25/70, de 2 de diciembre, Estatuto de la Viña y del Vino, y de los Alcoholes; en el Reglamento CE 2092/91 del Consejo de 24 de junio y en la Ley 24/2003 de la Viña y del Vino.”* Resulta cuando menos curiosa la fórmula empleada por la normativa murciana, que a diferencia de otras textos, recuerda la plena vigencia del Estatuto de 1970 en relación con los Consejos Reguladores de los productos agroalimentarios con Denominación de Origen, distintos del vino, del vinagre de vino, de los vinos aromatizados, del brandy, del mosto y demás productos derivados de la uva, y que dejaba a salvo la Disposición derogatoria Única de la LVV.

En cuanto a su estatuto jurídico se establece la sujeción de su actividad, con carácter general, al Derecho Privado, excepto en las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas, en las que deben sujetarse al Derecho Administrativo. Y para su régimen jurídico, se regirán por lo dispuesto en la ley, en la normativa básica del Estado, sus respectivas normas de desarrollo, y por el reglamento específico de cada una de las denominaciones de calidad.

La declaración como corporaciones de Derecho Público solventa en gran medida los inconvenientes que desde el punto de vista jurídico se plantean por el ejercicio de funciones públicas por parte de entes privados y al que ya hicimos alusión. En realidad, con esta fórmula, las legislaciones autonómicas no hacen sino elevar a norma jurídica la

¹⁴¹ Ley 4/2010, de 28 de abril, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas de Calidad Agroalimentaria de Extremadura.

¹⁴² Ley 6/2003, de los Consejos Reguladores de la Región de Murcia

doctrina del Tribunal Supremo a propósito de la naturaleza jurídica de los consejos reguladores en el Estatuto del Vino, de la Viña y de los Alcoholes.

Sin embargo la LVV dejó libertad para optar por otras formas de personalización de los consejos reguladores. Tan solo las dos legislaciones castellanas cogen este testigo. La Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del Vino de Castilla y León, opta por una solución intermedia en la que se separan los órganos de gestión de los vinos de calidad con Indicación Geográfica y los órganos de gestión del resto de v.c.p.r.d., incluidos los vinos de pagos. Los primeros serán asociaciones profesionales o empresariales legalmente constituidas, los segundos corporaciones de derecho público. No resulta fácil adivinar la razón de esta división cuando son idénticos sus fines y funciones, su capacidad jurídica y su autonomía económica. Sí hay un reflejo en la estructura orgánica de ambos órganos de gestión, mucho más liviana en apariencia para los órganos de gestión de los vinos de calidad con Indicación Geográfica (Art. 28), aunque lo cierto es que el número de órganos en ambos casos son similares y la escasa regulación del primero lo que hace es remitir a la reglamentación posterior la atribución de funciones a los órganos previstos (Asamblea General, Junta Directiva, Presidente, y Vicepresidente, en su caso).

En realidad, anudar la dimensión de los órganos gestores a su naturaleza jurídica no parece resolver problema alguno. Más bien lo contrario, pues la pérdida de un determinado nivel de protección o la solicitud de uno superior en el caso de órganos de gestión de los vinos de calidad con Indicación Geográfica, supondrá la disolución del órgano que lo solicita, ya que el cambio de naturaleza jurídica y de estructura no permitiría la continuidad de los anteriores. Aparte de ello, sólo los órganos de gestión de los vinos con Denominación de Origen y Denominación de Origen Calificada recibirán el nombre de Consejos Reguladores.

Parece pues, que esta solución que presenta la legislación castellano leonesa es más un guiño a la legislación nacional que al deseo de explorar las otras formas de personificación previstas¹⁴³.

No fue este el caso de la legislación castellano manchega, que hasta su derogación parcial en 2013 mantuvo en la Disposición Transitoria Única de la Ley 8/2003 del Parlamento de Castilla-La Mancha, que los Consejos Reguladores manchegos debían optar entre convertirse en agrupaciones de productores o desaparecer durante el año 2004¹⁴⁴. La derogada Ley de 2003¹⁴⁵ creaba el IVICAM, heredero y sucesor en su territorio del viejo INDO. A pesar de ello, lo cierto es que los reglamentos de las D.O. de su órbita continuaron, con alguna excepción, con los reglamentos anteriores a la entrada en vigor de la Ley. “Valdepeñas”¹⁴⁶, “Jumilla”¹⁴⁷,

¹⁴³ No obstante, dentro de la propia normativa castellano leonesa encontramos casos como el Vino de Calidad de los Valles de Benavente se ha reconocido conforme a lo establecido en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, en donde queda establecida una separación de funciones entre el Órgano de Gestión y el Órgano de Control. El Órgano de Gestión será la Asociación Vino de Calidad de los Valles de Benavente que asume las funciones establecidas en la citada Ley 24/2003 Orden AYG/1942/2004, 22 de diciembre, por la que se reconoce el V.C.P.R.D. “Vino de Calidad de los Valles de Benavente” y se aprueba su Reglamento.

¹⁴⁴ La Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla La Mancha, contemplaba en su artículo 23 a las agrupaciones de productores constituidas por iniciativa de los productores de los v.c.p.r.d., de los vinos de mesa designados mediante una Indicación Geográfica o de cualquier otro de los productos regulados por la OCMV como órganos de gestión y su posible reconocimiento como organizaciones interprofesionales agroalimentarias (art. 23.4) *n*. Aquellas agrupaciones de productores de v.c.p.r.d. que reúnan los requisitos establecidos para poder ser reconocidas como organizaciones de carácter interprofesional, podrán denominarse «Consejo Regulador», en particular si regulan la participación paritaria en su gestión del sector productor, de una parte, y del sector transformador y comercializador, por otra (art. 23.5) Se añade además que aquellas agrupaciones que aspiren a su reconocimiento como organizaciones de carácter interprofesional, y que se subroguen en todos los bienes y derechos del correspondiente Consejo Regulador, retendrán la titularidad de todo el patrimonio del que el Consejo resulte ser titular en la fecha de constitución, sin que el traspaso reciba la consideración de transmisión.

¹⁴⁵ Este ha sido el trámite definitivo que pone fin a una Ley que entró en vigor en el año 2003 y que era la más restrictiva de España, según ha expuesto la consejera de Agricultura del Gobierno regional, María Luisa Soriano, quien ha explicado que a partir de ahora Castilla-La Mancha adecúa el ordenamiento jurídico del sector vitícola a la normativa nacional y europea, incidiendo en que se podrán fijar órdenes o decretos puntuales cuando sea necesario

¹⁴⁶ ORDEN de 14 de marzo de 1995 por la que se ratifica la modificación del Reglamento de la Denominación de Origen «Valdepeñas» y de su Consejo Regulador.

“La Mancha”¹⁴⁸, “Mérida”¹⁴⁹ y “Modéjar”¹⁵⁰ continuaran en sus viejos reglamentos refiriéndose a los Consejos Reguladores como órganos desconcentrados de la Comunidad Autónoma. Únicamente “Mérida”, cuyo Reglamento es posterior a la creación del IVICAM, desplaza el origen de la desconcentración hacia el Instituto, al que el mismo reglamento describe como organismo autónomo adscrito a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, de cuya estructura jerárquica no participa.

Ninguna de ellas, a pesar de estar mencionadas en la Disposición transitoria de la Ley opta por constituirse como agrupación de agricultores¹⁵¹.

Tan solo las D.O. “Almansa”¹⁵² y “Manchuela”¹⁵³ asumen el mandato de la ley castellano manchega primero y después la LVV. Escaso éxito, como puede apreciarse.

¹⁴⁷ ORDEN de 10 de noviembre de 1995 por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Jumilla y de su Consejo Regulador. ORDEN de 11 de octubre de 1996 por la que se modifican los artículos 6, 15, 17 y 27.1 del Reglamento de la Denominación de Origen Jumilla. ORDEN de 18 de abril de 2001 por la que se modifica el reglamento de la Denominación de Origen «Jumilla» y de su Consejo Regulador.

¹⁴⁸ ORDEN de 22 de noviembre de 1996 por la que se ratifica el Reglamento de la Denominación de Origen "La Mancha" y de su Consejo Regulador

¹⁴⁹ ORDEN de 30-03-2000 por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Mérida y de su Consejo Regulador

¹⁵⁰ ORDEN de 11 de marzo de 1997 por la que se ratifica el Reglamento de la Denominación de Origen Mondéjar y de su Consejo Regulador ORDEN de 22 de diciembre de 1997 por la que se ratifica la modificación del Reglamento de la Denominación de Origen «Mondéjar» y de su Consejo Regulador.

¹⁵¹ La Disposición transitoria de la Ley 8/2003 de Castilla La Mancha.” Adaptación de la reglamentación de las denominaciones y sus consejos reguladores” establecía que:”.1. En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, los consejos reguladores de las denominaciones de origen «Almansa», «La Mancha», «Manchuela », «Mérida», «Mondéjar» y «Valdepeñas» deberán elaborar y remitir al Ivicam un proyecto de norma de producción para cada uno de los v.c.p.r.d. acogidos a las mismas, correspondiendo al Ivicam la elaboración de las consiguientes propuestas normativas que serán adoptadas en los seis meses siguientes mediante Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. 2. En el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, los productores y elaboradores inscritos en los registros de los consejos reguladores de las denominaciones de origen «Almansa», «La Mancha», «Manchuela », «Mérida», «Mondéjar» y «Valdepeñas» podrán optar a la constitución de la correspondiente agrupación de productores de v.c.p.r.d. y a su reconocimiento en los términos del artículo 23. Las agrupaciones que aspiren a su reconocimiento como organizaciones de carácter interprofesional que se subroguen en todos los bienes y derechos del correspondiente Consejo Regulador retendrán la titularidad de todo el patrimonio del que el consejo resulte ser titular en la fecha de constitución, sin que dicho traspaso reciba la consideración de transmisión.”

Más si cabe cuando la misma clausula derogatoria en el caso de la D.O. “Almansa” deja subsistente los artículos que regulaban el Consejo Regulador hasta el reconocimiento de la Organización Interprofesional que había de reemplazarla, lo que hasta la fecha no ha sucedido.

b) FINES Y FUNCIONES DE LOS CONSEJOS REGULADORES EN LAS LEGISLACIONES AUTONOMICAS

De los fines y funciones de los Consejos Reguladores en la normativa autonómica, debemos decir que, mientras los fines se repiten en todos los textos con insistencia, no sucede lo mismo con las funciones, que se atribuyen a los órganos de gestión.

Los fines aceptados son los mismos que proclama la legislación nacional, esto es, representación, defensa, garantía, investigación y desarrollo de mercados y promoción tanto de los vinos amparados como del nivel de protección, formula que en algunos casos se transcribe literalmente, caso de las leyes de Andalucía, Navarra y Valencia.

En lo que refiere a las funciones, la primera diferencia importante es el carácter del conjunto de funciones que se atribuyen. Como vimos en la LVV, el legislador

¹⁵² La Orden de 01-02-2006, de la Consejería de Agricultura, por la que se establecen las normas de producción y se regulan otras características o condiciones de los vinos de la Denominación de Origen Almansa deroga la Orden de 19 de Mayo de 1975 por la que se aprueba la D.O. Almansa y su Consejo Regulador

¹⁵³ Por lo que refiere a la D.O. "Manchuela", queda derogada la Orden de 19 de julio de 2000, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Manchuela y de su Consejo Regulador. La Asociación Pro-Vinos Denominación de Origen Manchuela con el fin de regular, defender, promocionar y comercializar los caldos de la futura denominación. Tres años más tarde, los Estatutos se publican en el DOCM número 260. Fasc. II de fecha 18 de diciembre de 2008, y el día 10 de julio de 2008 se Certifica por la Jefatura de Servicio de la Dirección General de Trabajo e Inmigración de la Conserjería de Trabajo y Empleo, que al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/1977 de fecha 1 de abril y del Real Decreto 873/1977 de 22 de abril, queda registrada sin ninguna alegación presentada prevista en los artículos 3 de la Ley y 4 del Real Decreto citados, con el número de Expediente CLM-013/99

enumera una serie de ellas sin perjuicio de que en los textos reglamentarios puedan incorporarse aquellas otras que se consideren necesarias para el cumplimiento de los fines. Este carácter de *numerus apertus* no es seguido mayoritariamente por los textos autonómicos. Andalucía, País Vasco, Aragón, Murcia y Extremadura siguen de un modo u otro el camino marcado por la LVV, pero mientras unos (País Vasco y Andalucía) enuncian las funciones que “entre otras” o “al menos” deben desempeñar los Consejos Reguladores, otras incluyen una clausula final en la que se deja abierta la puerta a las “demás atribuidas por la normativa vigente (Aragón art. 35.2, Extremadura). También participan del carácter abierto las funciones reconocidas en la Ley Valenciana 2/2005 de 17 de Mayo en la que el órgano de gestión deberá desempeñar, además de las previstas en artículo 26.2 de la Ley 24/2003, de la Viña y el Vino, las funciones que se mencionan. De modo similar la Ley murciana les reconoce las “*funciones derivadas del régimen aplicable a los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen, Genéricas y Específicas, y al Consejo de Agricultura Ecológica de la Región de Murcia, establecidos en la Ley 25/70, de 2 de diciembre, Estatuto de la Viña y del Vino, y de los Alcoholes; en el Reglamento CE 2092/91 del Consejo de 24 de junio y en la Ley 24/2003 de la Viña y del Vino.*” A ello hay que añadir que la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente o Consejería competente en su caso, puede delegar en los Consejos Reguladores y en los órganos de gestión el ejercicio de cualesquiera otras funciones públicas necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Caso particular es el que presenta la normativa navarra en la ley Foral 16/2005, que lejos de proponer un catálogo de funciones se limita a señalar en el apartado 3º del artículo 20 que “*A tal fin desempeñará las funciones y adoptará los acuerdos y decisiones necesarios, en la forma que reglamentariamente se determine.*” Este desarrollo reglamentario se encuentra en el Decreto Foral 56/2006 de 19 de Agosto en el que se relacionan las funciones de los Consejos Reguladores, sin que tal relación¹⁵⁴

¹⁵⁴ Artículo 23. *Funciones del Consejo Regulador.*

Corresponde al Consejo Regulador de la Denominación de Origen Navarra:

- a) Proponer el reglamento de la Denominación de Origen así como sus posibles modificaciones.
 - b) Velar por el prestigio y el fomento de la Denominación de Origen.
-

incorpore novedad reseñable respecto a los textos legales de otras Comunidades Autónomas. Quizá si es de significar la ausencia entre las funciones mencionadas de referencia alguna al control, en los términos que hemos visto anteriormente.

Se trata de la única normativa en la que la relación de funciones y competencias de los Consejos Reguladores no tienen presentación legal, abandonando de este modo el camino marcado por la LVV.

Por el contrario establecen taxativamente las funciones de los Consejos Reguladores Cataluña y Castilla y León. Pero, mientras en la legislación catalana de desarrollo operada por el Decreto 474/2004 de 28 de diciembre cierra el círculo al decir en el artículo 33.1 que *“son funciones de los consejos reguladores de las denominaciones de origen las que se determinan en el artículo 11.2 de la Ley 15/2002”*, la normativa castellana de desarrollo de la ley se aparta en el art Artículo 37.1 de la

-
- c) Gestionar los registros de viticultores y bodegas de elaboración, almacenaje, envejecimiento, embotellado y etiquetado inscritas en la denominación.
 - d) Calificar o descalificar, si procede, el origen de la uva, los mostos y los vinos que opten a utilizar la Denominación de Origen, y expedir, si es procedente, la correspondiente certificación.
 - e) Expedir los certificados de origen, los precintos de garantía y las contraetiquetas de los vinos amparados.
 - f) Aprobar las etiquetas utilizables en los vinos protegidos, exclusivamente en los aspectos que afecten a la Denominación de Origen.
 - g) Establecer para cada campaña, de acuerdo con Criterios de defensa y mejora de la calidad, y dentro de los límites máximos fijados por el reglamento de la Denominación de Origen, los rendimientos, los límites máximos de producción o transformación o cualquier otro aspecto de coyuntura anual que pueda influir en estos procesos, teniendo en cuenta las medidas de producción de años anteriores.
 - h) Confeccionar las estadísticas de producción, elaboración, comercialización de los productos amparados y demás información que le sea requerida, así como comunicar toda la información al Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación para su conocimiento.
 - i) Establecer y gestionar las cuotas obligatorias para la financiación del Consejo Regulador, de acuerdo con lo dispuesto por su reglamento.
 - j) Ordenar el potencial productivo de los viñedos y bodegas inscritas, velando por el desarrollo sostenible de la zona de producción.
 - k) Elaborar los respectivos presupuestos, que deben aprobarse en la forma que determinen los estatutos de régimen interior, sin perjuicio de su aprobación por la Administración de la Comunidad Foral, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20.7 de la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de ordenación vitivinícola.
 - l) Participar en empresas públicas o privadas, en sociedades mercantiles y en asociaciones o fundaciones cuyo objeto esté relacionado con la defensa, el control, la investigación, la elaboración, la comercialización, la promoción y la difusión de los productos amparados por la Denominación de Origen.
 - m) Calificar la añada o la cosecha.
-

impronta establecida en el artículo 26, desnaturalizado aquel carácter taxativo de las funciones de los Consejos al decir que “*Son funciones del órgano de gestión las enumeradas en el artículo 26 de la Ley 8/2005 y aquellas otras que pueda encomendarle la Consejería de Agricultura y Ganadería para el mejor logro de sus fines.*” De hecho, mientras en los reglamentos catalanes aprobados con posterioridad a la ley de 2002 se contiene un artículo sobre las funciones de los consejos reguladores en el que se reitera que sus competencias son las que determina el artículo 11 de la ley 15/2002 de 27 de junio¹⁵⁵, en la comunidad castellano leonesa las viejas Denominaciones de Origen conservan intactos sus reglamentos nacidos al amparo del viejo estatuto de 1972, en los que de modo más o menos preciso traen al articulado reglamentario, por vía de remisión, las funciones que reconocía el Estatuto¹⁵⁶ a los Consejos¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Entre otros art. 37 Reglamento de la D.O. conca del barbera, Art. 38 del reglamento de la do Pla de Bages o 38 del reglamento de la do Penedés.

¹⁵⁶ Artículo ochenta y siete.- Los Consejos Reguladores tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

Primera. Orientar, vigilar y controlar la producción, elaboración y calidad de los vinos amparados por su Denominación de Origen.

Segunda. Velar por el prestigio de la Denominación de Origen en el mercado nacional y en el extranjero y perseguir su empleo indebido.

Tercera. Llevar los Registros de viñas, de bodegas, de producción y de Crianza y los de sus titulares, así como el control de entrada y salidas de uvas, mostos y vinos, en las instalaciones de elaboración y almacenamiento.

Cuarta. Colaborar en las tareas de formación y conservación del Catastro Vitícola y Vinícola que les sean encomendadas.

Quinta. Expedir los Certificados de Origen y precintos de garantía.

Sexta. La gestión directa y efectiva de las exacciones que se establecen en esta Ley y de cuantas percepciones le correspondan, así como la recaudación de las multas y ejecución de las sanciones impuestas.

Séptima. La promoción y propaganda para la expansión de sus mercados, así como el estudio de los mismos.

Octava. Actuar con plena responsabilidad y capacidad jurídica, para obligarse y comparecer en juicio, tanto en España como en el extranjero, ejerciendo las acciones que le correspondan en su misión de representar y defender los intereses generales de la Denominación de Origen.

Novena. Ejercer las facultades delegadas por el Instituto de Denominaciones de Origen u otros Organismos de la Administración.

Décima. Las demás que le confiera el Reglamento.

Además, el artículo 100 del mismo Estatuto **Artículo cien.-** El Instituto Nacional de Denominaciones de Origen, cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional, tendrá las siguientes funciones:

Primera. Orientar, vigilar y coordinar la producción, elaboración y calidad de los vinos y demás productos amparados por Denominaciones de Origen o por otras denominaciones.

Entrando en las diferentes funciones que los textos autonómicos reivindican para los Consejos Reguladores de su ámbito, como ya se apuntó, encontramos más divergencias. En la normativa nacional podemos distinguir tres grupos de funciones; un primer grupo en el que se incluirían las funciones referidas a la asistencia e información y colaboración, configuradas muchas veces como obligaciones más que como funciones; un segundo grupo de funciones vinculadas propiamente a la gestión de la Denominación de Origen y por último un tercer grupo de funciones que orbitan alrededor del control.

Con reservas, esta clasificación se puede extrapolar al catálogo de funciones que proponen los textos autonómicos. En efecto, la primera reserva que debemos hacer es la constatación de una cierta hipermusculación del grupo de funciones relativas al control, habida cuenta que tanto el texto nacional como el autonómico imponen una separación de funciones entre órganos de gestión y órganos de control de los Consejos Reguladores así como una independencia jerárquica y orgánica entre ellos. Todo ello en el bien entendido que el control como tal no aparece perfilado en la legislación nacional ni autonómica, dando lugar a una total ausencia de contenido de esta función, de enumeración de las herramientas o medios de control o de su objeto. La LVV se limitará

Segunda. Vigilar la producción, elaboración y calidad de los productos comprendidos en la presente Ley, cuando hayan de quedar sometidos al control de características de calidad no comprendidas en el apartado anterior.

Tercera. Promover el reconocimiento de denominaciones que estime de interés general.

Cuarta. Velar por el prestigio de las Denominaciones de Origen y perseguir su empleo indebido.

Quinta. Colaborar en las tareas de formación y conservación del Catastro Vitícola y Vinícola que le sean encomendadas.

Sexta. Colaborar con el F.O.R.P.P.A. en las tareas propias de la competencia de este Organismo, a petición del mismo, del Departamento interesado o por propia iniciativa.

Séptima. Colaborar, promover o efectuar los estudios adecuados para la mejora, tanto del cultivo de la vid como de la elaboración de los productos protegidos por Denominaciones de Origen, así como los estudios de mercado para los mismos y la promoción de su consumo.

Octava. Ejercer las facultades delegadas que reciba de la Administración.

Novena. Las demás que le confiera el Reglamento y la legislación complementaria

Señalando por último el artículo 101.2 que el INDO Ejercerá sus funciones por medio de los Consejos Reguladores, en cuanto sea privativo de cada Denominación, y en lo demás directamente.

¹⁵⁷ Así lo hacen el Reglamento de la D.O Cigales aprobado por Orden de 9 de Mayo de 1991 en su artículo 32 o el reglamento de la D.O. Bierzo aprobado por Orden de 11 de Noviembre de 1989 en el art. 32

tan solo a exponer los sistemas de control que oferta junto a unas pocas reglas sobre los requisitos de los distintos sistemas. Sin entrar ahora en la peculiar problemática que presenta el sistema de control instaurado por la LVV, no cabe duda que el escaso perfil que del control dibuja la LVV es una puerta abierta a que sus contornos terminen definiéndose adversamente, quedando reducido a aquellas parcelas no asumidas por los órganos de gestión. Y así ha sucedido en la práctica en no pocos textos legales, en los que funciones que, bien se integran sin duda entre las facultades de control, bien deambulando en un territorio común a gestión y control, han acabado descendiendo por las laderas de la competencia de los órganos de gestión.

No debemos olvidar que el propósito original de la LVV fue separar completa y definitivamente las funciones de gestión y las de certificación y control y así consta en los materiales legislativos que anteceden a la aprobación de la LVV¹⁵⁸. Tan solo la enorme presión ejercida por el Consejo Regulador de Rioja, de tanto peso en el conjunto de las D.O. españolas, y la normativa avanzada por algunas comunidades autónomas sobre la misma materia, en especial Cataluña, hizo que el legislador nacional diera marcha atrás en su determinación y permitiera finalmente a los Consejos Reguladores ejercer las funciones de control y certificación, exigiendo a cambio que los órganos encargados de estas funciones estuviesen completamente desvinculados del Consejo, de manera que quedara preservada su independencia y autonomía en el ejercicio de su actividad.

Así la ley andaluza¹⁵⁹ menciona entre las funciones de los consejos reguladores en el art. 13.2 la elección y, en su caso, ejecución del sistema de control y defensa del nombre de la denominación (apartado b). Aun sorteando el espinoso asunto de que sea

¹⁵⁸ Tales propósitos aparecen reflejados con toda transparencia en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, serie A, n.º 116-7, de 23 de diciembre de 2002) y en el seno de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Senado español en el trámite del Dictamen sobre el Proyecto de ley de la viña y del vino (Diario de Sesiones del Senado, año 2003, VII Legislatura, Comisiones, n.º 472, de 9 de junio de 2003).

¹⁵⁹ *Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía BOD Núm. 99 Martes 26 de abril de 2011.*

el Consejo Regulador el que se reserve la elección del sistema de control¹⁶⁰, resulta sin embargo más difícil de entender es que el mismo párrafo se añada la expresión “y, *en su caso, ejecución del sistema de control*”, pues en el caso de optar por el sistema de control del apartado b) del artículo 27 de la LVV, el propio precepto deja clara la completa independencia y separación entre el órgano de gestión y el órgano de control, por lo que ni siquiera desde el punto de vista orgánico es aceptable la solución que emplea. La LVV impone una bicefalia en los consejos con una distribución funcional de competencias de modo que lo correcto es, a nuestro juicio, regular por separado las funciones y fines de ambos órganos y no concentrarlos en un solo precepto como si solo existiese un órgano directivo dentro de los Consejos o lo que es peor, como si el órgano de control estuviese subsumido al órgano de gestión de la denominación.

En esta misma penumbra competencial, y por las mismas razones, cabe incluir la competencia para proponer la planificación y programación del control al que debe someterse cada operador agroalimentario y pesquero inscrito, en todas y cada una de las fases de producción, elaboración y comercialización de los productos amparados y, en su caso, los mínimos de control para la concesión inicial y para el mantenimiento de la certificación (apartado k), o la prevista en el apartado r) “*Elaborar, en su caso, un plan de control de los operadores inscritos para verificar el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 6, cuyas directrices serán desarrolladas vía reglamentaria, el cual estará integrado en el Plan de Control Oficial de la Calidad Agroalimentaria.*” Resulta difícil imaginar un control independiente cuando el curso de

¹⁶⁰ En opinión de LÓPEZ BENÍTEZ, M., si por un lado la Ley estatal pretendía desvincular las funciones de gestión y las funciones de control en el seno de los consejos reguladores con el fin de evitar que los productores fueran juez y parte en la calificación o descalificación de los vinos, el establecimiento de un sistema en el que el productor sea quien escoja libremente la entidad de certificación que debe calificar sus vinos puede llevar a una relación clientelar tan perniciosa como la que se quería evitar. La elección sobre la entidad que deba realizar estas funciones, decidida de forma unitaria por el Consejo Regulador, es en este sentido más transparente y se ajusta en mayor medida a la finalidad de garantizar la independencia entre controlador y controlado. Para reforzar todavía más esta transparencia, López Benítez recomienda que el Consejo Regulador escoja la entidad de control mediante un concurso público. Véase LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Del Estatuto del Vino a las leyes del vino*, p. 223 y ss., y, del mismo autor, «Algunas anotaciones sobre la Ley de la viña y el vino de Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 9, 2006, p. 36.

la actividad de control, las directrices para el ejercicio y el establecimiento de los mínimos para el mantenimiento de la certificación se fijan por el órgano de representación de los controlados. Más reveladora resulta la competencia recogida en el apartado o) *“Las funciones de control que, en su caso, establezca su reglamento”*.

Menos dudas presenta la legislación catalana, en la que se reservan al Consejo Regulador las funciones de expedir los certificados de origen, los precintos de garantía y el control de lotes, incluida la autorización de las etiquetas y las contraetiquetas de los vinos amparados (Apartado d), la de aprobar y controlar el uso de las etiquetas utilizables en los vinos protegidos, a través de los servicios técnicos, exclusivamente en los aspectos que afecten a la Denominación de Origen (Apartado e), la de controlar la producción, la procedencia, la elaboración y la comercialización de los productos amparados por la Denominación de Origen. (Apartado f), y que se remata con las del ejercicio de la facultad inspectora y la potestad sancionadora en los términos que la misma Ley señala (apartado m) y las de conocimiento de las presuntas infracciones de los expedientes sancionadores relativos a su Denominación de Origen (apartado h). No cabe, pues, duda alguna que cualquier pretensión de autonomía del órgano de control esta desde el inicio cercenada por la aquilatación de funciones por el Consejo como único órgano. Sin entrar en la cuestión de cómo puede levantarse un sistema de control efectivo cuando las infracciones son castigadas por el mismo órgano que representa a los agentes controlados, y que ya se trata en otro apartado de este trabajo, de lo que podemos estar seguros es que el legislador catalán no compartió las inquietudes que presenta la LVV y que tras la STC 34/2013 en la que se relativiza el carácter básico de este art. 26, ya no es posible saber en qué lado de la constitucionalidad se encuentra esta normativa. Tampoco la de otros territorios que plantean semejantes variaciones.

En esta misma deriva encontramos la legislación del País Vasco, en el que la Ley (Art. 31.2) reconoce a los Consejos Reguladores las funciones de realizar el seguimiento y control de las entradas y salidas de productos de las instalaciones inscritas en los registros respectivos.(apartado d), expedir los certificados de origen y

los precintos de garantía de los vinos amparados (apartado g), controlar la producción, la procedencia, la elaboración y la comercialización de los productos amparados (apartado i), aprobar y controlar el uso de las etiquetas y contraetiquetas utilizables en los vinos protegidos, en los aspectos que afecten al vino de calidad (apartado h), tener conocimiento de los expedientes sancionadores por presuntas infracciones relativas al vino de calidad, cuando no hayan sido incoados por ellos mismos (apartado q) y ejercer la potestad sancionadora en los términos de la ley y las normas que la desarrollen (apartado p).

La normativa aragonesa¹⁶¹ y la castellano leonesa se muestran más deferentes con el contenido del texto nacional, pese a que algunas de las competencias asumidas por los consejos no dejan de ser un mordisco al órgano de control¹⁶².

Por su parte, Valencia¹⁶³ y Murcia, especialmente esta última que remite directamente a la LVV¹⁶⁴, recogen con notable fidelidad la disposición del art. 26 de la

¹⁶¹ Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón.

¹⁶² En efecto la ley aragonesa atribuye al órgano de gestión el control del uso de las etiquetas comerciales utilizables en los productos protegidos, a través de los servicios técnicos, en aquellos aspectos que afecten a la denominación (apartado l). No es este el lugar en el que extenderse sobre la trascendencia que tiene en la gestión y el control de la denominación el régimen del etiquetado, pero es indudable que la etiqueta es la materialización en papel con la que se culmina el proceso de elaboración y control de los caldos, de manera que detentar esta función es tener la última llave de acceso al mercado de los caldos protegidos. Por lo que refiere a la legislación castellano leonesa.

¹⁶³ El artículo 46 de la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat, de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana emplea la fórmula siguiente Para el cumplimiento de sus fines, el órgano de gestión deberá desempeñar, además de las previstas en artículo 26.2 de la Ley 24/2003, de la Viña y el Vino, las siguientes funciones: a) Elaborar el manual de calidad y sus presupuestos. b) Velar por el desarrollo sostenible de la zona de producción, elaborar estadísticas de producción elaboración y comercialización de los productos amparados, para uso interno y para su difusión y conocimiento. c) Orientar la producción y calidad y promocionar e informar a los consumidores sobre el v.c.p.r.d. y, en particular, sobre sus características específicas de calidad. d) Calificar cada añada o cosecha y establecer los requisitos que deben cumplir las etiquetas de los vinos en el ámbito de sus competencias así como gestionar el distintivo de calidad, etiquetado y contraetiquetado. e) Establecer los mecanismos necesarios para garantizar el origen de la uva y los procesos de producción, elaboración, envejecimiento y/o Crianza, etiquetado y comercialización. f) Cuantas otras funciones le sean atribuidas por la legislación vigente o encomendada por la conselleria competente en materia de agricultura, pesca y alimentación.

¹⁶⁴ El Artículo 1 de la Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores publicada en el BOE núm. 47 de 24 de Febrero de 2004 establece que “Los Consejos de Denominaciones de Origen,

LVV. Ahora bien, cosa distinta es el seguimiento que tales previsiones normativas hayan tenido en la práctica. Mientras en la D.O. “Jumilla” conserva la redacción del reglamento anterior a la entrada en vigor de la LVV en lo que refiere al régimen de actividad y funciones de los Consejos Reguladores¹⁶⁵, la Orden de 4 de octubre de 2006, de la Consejería de Agricultura y Agua, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Yecla» y de sus órganos de gestión y control, regulara separadamente ambos órganos, siguiendo respecto del órgano de gestión el patrón establecido en el artículo 26 de la LVV.

El reglamento de la D.O. “Valencia”¹⁶⁶ contempla en la estructura del Consejo la bicefalia que preconiza el texto de la LVV. El artículo 10 de la Orden estructura el Consejo Regulador en un Órgano de Gestión y otro Órgano de Control y en el 32 puede leerse las labores de Control y Certificación las llevará a cabo el Consejo Regulador a través de un Órgano de Control y Certificación, cuya actuación se realizará separadamente de la gestión de la Denominación de Origen. Las funciones del órgano

Genéricas y Específicas, y el Consejo de Agricultura Ecológica de la Región de Murcia, así como los órganos de gestión que contempla la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, tendrán personalidad jurídica propia como corporaciones de derecho público, autonomía económica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de las funciones derivadas del régimen aplicable a los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen, Genéricas y Específicas, y al Consejo de Agricultura Ecológica de la Región de Murcia, establecidos en la Ley 25/70, de 2 de diciembre, Estatuto de la Viña y del Vino, y de los Alcoholes; en el Reglamento CE 2092/91 del Consejo de 24 de junio y en la Ley 24/2003 de la Viña y del Vino.”

¹⁶⁵ Por ejemplo en la D.O. Jumilla se aprueba su Reglamento por ORDEN de 10 de noviembre de 1995. A pesar de haber sido modificado posteriormente por las ORDEN de 11 de octubre de 1996 por la que se modifican los artículos 6, 15, 17 y 27.1 del Reglamento de la Denominación de Origen Jumilla. ORDEN de 18 de abril de 2001 por la que se modifica el reglamento de la Denominación de Origen "Jumilla" y de su Consejo Regulador. ORDEN APA/1633/2003, de 5 de junio, por la que se modifica el Reglamento de la Denominación de Origen «Jumilla» y de su Consejo Regulador Orden ARM/859/2009, de 24 de marzo, por la que se modifica la Orden de 10 de noviembre de 1995, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Jumilla» y de su Consejo Regulador. Orden AAA/828/2012, de 9 de abril, por la que se modifica el Reglamento de la Denominación de Origen "Jumilla" y de su Consejo Regulador, mantiene la redacción de su capítulo VII dedicado a los Consejos reguladores en los mismos términos de 1995.

¹⁶⁶ Reglamento que se aprueba por ORDEN 3/2011, de 16 de noviembre, de la Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, que modifica la Orden de 13/2011, de 20 de mayo, de la Conselleria 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.

de gestión se enumeran en el artículo 9.2 para el órgano gestor y en el 9.3 dice que “*El Consejo Regulador, como entidad de certificación, desempeñará la función de certificación de cumplimiento por parte de las bodegas del Reglamento de la Denominación de Origen "Valencia", conforme a los criterios y principios de la norma UNE-EN 45011 o norma que le sustituya*”, eludiendo de este modo en el apartado dedicado a las funciones el empleo del termino órgano de control, como si quedara embebido en uno mayor o único y genérico Consejo Regulador. Hay que acudir al anexo II apartado 7 de la Orden para encontrar una disposición menos tibia y propensa a la confusión. Bajo el rotulo “Estructura de control”, se dirá que en el seno del Consejo Regulador de la Denominación de Origen “Valencia” se constituye un órgano de control y certificación que tendrá la función esencial de certificar, cuando proceda, el cumplimiento por parte de las bodegas del pliego de Condiciones de la Denominación, conforme a los principios y criterios de la norma UNE-EN 45011, proporcionando de esta forma a los operadores condiciones de competencia leal y garantizando la debida protección a los consumidores. En cualquier caso se echa en falta en la normativa reglamentaria alguna disposición que afiance el carácter independiente del órgano de control, bien a través del régimen de sus miembros, bien a través de su sistema de elección. Idéntica configuración y vicisitudes encontramos en los reglamentos de las D.O. Utiel Requena¹⁶⁷ y Alicante¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Aprobado por ORDEN 2/2011, de 24 de agosto, de la Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, por la que se aprueba el reglamento y pliego de condiciones de la Denominación de Origen Protegida Utiel-Requena y su Consejo Regulador y modificado posteriormente por ORDEN 4/2011, de 16 de noviembre de la Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua

¹⁶⁸ ORDEN 5/2011, de 16 de noviembre, de la Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, por la que se aprueba el texto del reglamento y pliego de condiciones de la Denominación de Origen Protegida Alicante y su Consejo Regulador.

c) RÉGIMEN JURÍDICO DE SU ACTIVIDAD

Respecto al régimen jurídico de su actuación, la totalidad de los textos autonómicos someten con carácter general la actuación de los consejos reguladores al derecho privado, con la salvedad de que su actuación implique el ejercicio de potestades públicas, en cuyo caso quedarán sometidas al derecho administrativo. Así lo hacen la Ley catalana (art. 10.2), la andaluza (art. 12.3), la valenciana (art. 44.2), la vasca (art. 31.3) la murciana (art.1) la aragonesa (art. 33.5), la gallega (art. 12.2), la castellano leonesa (art. 25.2).

La mayoría de ellas sin embargo no entran a separar potestades públicas de potestades privadas, quedando a criterio del consejo que dicta el acto o resolución la determinación de la naturaleza del mismo y su régimen jurídico, sin perjuicio, claro está, del amparo administrativo que el destinatario o afectado por el acto puedan demandar a la administración competente. Algunos textos autonómicos no dudan en mencionar determinadas materias que en todo caso quedarán sometidas a derecho administrativo, y en particular lo relativo a la constitución, organización y proceso electoral de los consejos reguladores (Navarra art. 20.2, País Vasco art. 31.3), pero nunca lo son con carácter taxativo. En otras ocasiones, se hace este señalamiento sobre la lista de funciones atribuidas a los Consejos (Castilla-León art.25.2), incorporándose las relativas a la gestión de recursos económicos, la llevanza de los registros o el establecimiento de criterios de defensa y mejora de la calidad, en línea con lo prescrito en el artículo 26.4 de la LVV.

La inquietud que proponen los textos autonómicos en esta materia es la misma que veíamos en la ley nacional. Y es que no existen una división clara entre las funciones públicas y privadas de los Consejos, acaso porque ya desde el punto de vista conceptual resulta difícil imaginar que una entidad que lo que gestiona es un bien de dominio público, pueda desenvolverse en el derecho privado y al mismo tiempo cumplir

con los fines que le marca la ley. Esta materia es, cuando menos, sospechosa de huir del derecho administrativo. Sin embargo, esta huida queda constreñida por la propia configuración legal de los nombres protegidos, de manera que si, por una parte, lo que se pretende con este régimen jurídico dotar a los consejos de flexibilidad y agilidad legal en la gestión, no se puede al mismo tiempo tutelar administrativamente su actividad y menos aún, desamparar a los administrados cuando sobre ellos se desempeñan funciones públicas. Esta falta de definición no es sino el vástago de un sistema que queda a medio camino entre el modelo anterior, en el que claramente los consejos reguladores eran órganos desconcentrados del INDO y el nuevo que se propone, en el que la LVV parece más preocupada por ofrecer alternativas al viejo sistema que en perfilar cada una de ellas. Las Comunidades Autónomas, tampoco avanzan más en esta cuestión, pues la totalidad de las legislaciones vigentes no dudan en adoptar la corporación de derecho público como envase de los consejos reguladores, que de las posibilidades que ofrece la LVV es sin duda la menos rupturista con la normativa anterior. En cualquier caso, como acabamos de ver, se deja inconclusa la cuestión del régimen jurídico aplicable a su funcionamiento.

Caso aparte, por cuanto su planteamiento en esta cuestión es diametralmente el opuesto al visto hasta ahora es el de la ley La Ley 4/2010, de 28 de abril, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas de Calidad Agroalimentaria de Extremadura (publicación en el DOE Núm. 81 de 30 de abril de 2010).

Para empezar, el número 3 del artículo 16 considera dictadas en ejercicio de funciones públicas las funciones mencionadas en las letras b) ,k), n), ñ), o), p), q) y u) (por lo que respecta a las funciones delegadas) del apartado 2¹⁶⁹. No termina aquí la

¹⁶⁹ Las funciones mencionadas en estos apartados son las siguientes:

k) Gestionar las cuotas obligatorias.

n) Proponer el reglamento y estatutos de la Denominación de Origen o Indicación Geográfica así como sus modificaciones y ratificar en su caso los aprobados con carácter provisional.

ñ) Establecer los requisitos de contraetiquetas, precintas y otros marchamos de garantía, incluidos los que pudieran insertarse en el etiquetado, propios de la Denominación de Origen o Indicación Geográfica, así como expedirlos.

delimitación del régimen jurídico de estos actos, sino que, tras afirmar el artículo 24, primero del Título V dedicado al régimen jurídico de los actos, resoluciones y negocios jurídicos del órgano de gestión, que *“Los actos o resoluciones del órgano de gestión en ejercicio de potestades o funciones públicas estarán sujetos al derecho administrativo”* añade en el artículo 24.1:

“Serán recurribles en alzada ante el titular de la Consejería competente los actos y resoluciones dictados en ejercicio de las funciones establecidas en las letras b), k), n), ñ), o), p) y q) del artículo 16.2.”

Respecto a las funciones delegadas que menciona el apartado u) del número 2º del artículo 16, el artículo 20.1 las sujeta al régimen de delegación interorgánica establecido en los artículos 72 y 73 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Este mismo precepto en su apartado segundo prevé también el régimen de las funciones asumidas por los consejos reguladores en virtud de encomienda de gestión en los siguientes términos:

“2. El Consejero competente podrá, mediante convenio, encomendar a los órganos de gestión la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su propia competencia, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño y siempre que no implique dictar resoluciones, con sujeción a lo establecido en el artículo 75 de la Ley 1/2002, de 28 de

o) Establecer los requisitos y autorizar las etiquetas comerciales utilizables en los productos protegidos, en aquellos aspectos que afecten a la denominación y ejercer las facultades establecidas en el artículo 7 de la presente Ley.

p) Tratándose de denominaciones de origen o indicaciones geográficas de productos agrícolas y alimenticios, en su caso, establecer acuerdos de campaña sobre aspectos de coyuntura anual, con base en Criterios de defensa y mejora de la calidad, y dentro de los límites fijados por el pliego de condiciones, por el reglamento de cada denominación y por el correspondiente manual de calidad; en el caso de las denominaciones de origen o indicaciones geográficas de productos derivados de la vid se estará a lo establecido en el artículo 26.2.d) de la Ley estatal 24/2003, de la Viña y del Vino.

q) Colaborar con las autoridades competentes, particularmente en el mantenimiento de los registros públicos, así como con los órganos encargados del control.

u) Realizar las funciones que les hubieren sido delegadas o encomendadas por la Junta de Extremadura.

febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.”

El texto además contempla el régimen de recursos que proceden contra los actos y resoluciones que no tengan carácter administrativo, distinguiendo entre actos, resoluciones y negocios jurídicos de los órganos de gestión relativos a su personal, que se regirán por el derecho laboral u otras normas de derecho privado, y los actos, resoluciones y negocios jurídicos de los órganos de gestión relativos a su patrimonio, que se regirán por el derecho privado. Respecto a los contratos celebrados por el órgano de gestión, el artículo 29 establece que los restantes contratos no comprendidos en los casos anteriores, se regirán por el derecho privado, a salvo de lo que pudiera resultar de aplicación a los órganos de gestión de la legislación básica estatal en materia de contratos del sector público, y ello sin perjuicio de la posibilidad de establecer acuerdos de colaboración y estipular otros instrumentos jurídicos de colaboración o cooperación regidos por el derecho administrativo. Además, el texto recoge disposiciones en las que se desarrolla el régimen presupuestario (Artículo 18), el régimen contable (Artículo 19), las causas de nulidad y anulabilidad. (Artículo 23), los actos y resoluciones recurribles en alzada ante el titular de la Consejería competente (Artículo 24), otros procedimientos de revisión. (Artículo 25), la aplicación supletoria de normas administrativas a órganos colegiados del órgano de gestión (Artículo 26), las actuaciones del órgano de gestión como organismo de certificación (Artículo 30) los actos o resoluciones que impliquen obligaciones generales para los operadores (Artículo 31), así como el régimen de la responsabilidad (Artículo 32).

Es loable el esfuerzo de este legislador autonómico en dibujar con esmero el régimen de actuación de los consejos reguladores, yendo más allá de lo que lo hace ninguna otra normativa estatal o autonómica. Pero tampoco escapa a la tentación de dejar abierta la puerta al ejercicio por los consejos de otras funciones que le atribuya la normativa vigente (apartado v) del art. 16.2), respecto de las que tampoco dice nada

sobre su régimen de recursos. En cualquier caso, no ensombrece el empeño del redactor en dar seguridad y limite a la actuación de los Consejos.

A pesar de ello, y tal y como viene siendo tónica habitual en nuestro ordenamiento jurídico, la producción reglamentaria de desarrollo de la normativa autonómica sobre los Consejos reguladores lleva su propia velocidad, que en raras ocasiones responde con reflejos a los cambios normativos habidos. También sucede así en la Comunidad autónoma extremeña y la D.O. «Ribera del Guadiana». En efecto el Decreto 170/2009, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Ribera del Guadiana» y de su Consejo Regulador (BOE Núm. 246 Lunes 12 de octubre de 2009), configura este Consejo Regulador, no como corporación de derecho público, tal y como prescribirá un año más tarde el artículo 13 de la Ley 4/2010 de calidad agroalimentaria de Extremadura, sino como entidad pública sin ánimo de lucro, bajo la tutela de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural y órgano de colaboración de la misma (Artículo 28), sometiendo su funcionamiento y gestión a las normas de derecho privado, sin perjuicio de su sometimiento al derecho administrativo cuando ejerza potestades públicas, sin más abundamiento. El Artículo 29 “*Funciones del Consejo Regulador*”¹⁷⁰ le reconoce las funciones que le encomienda el artículo 26 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, y disposiciones complementarias, así como las que expresamente se indican en los artículos de este Reglamento. Nada más se añade sobre el carácter público de funciones o potestades ni menos aún sobre el régimen de los recursos. Como puede apreciarse el panorama no es muy diferente al de otras D.O. salvo por la configuración del Consejo Regulador como entidad pública.

Por último, en lo que refiere a la necesaria autorización de los órganos de gestión por la Administración competente antes de iniciar su actividad, la mayor parte de las legislaciones autonómicas sujetan este trámite a la resolución estimativa por parte de la

¹⁷⁰“ *Es misión principal del Consejo Regulador la de aplicar los preceptos de este Reglamento y velar por su cumplimiento, para lo cual ejercerá las funciones que se le encomienda en el artículo 26 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, y disposiciones complementarias, así como las que expresamente se indican en los artículos de este Reglamento.*”

Consejería de Agricultura de la CC.AA. respectiva. La Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega¹⁷¹, en la misma línea de las anteriores, reserva un artículo, el Artículo 13, al reconocimiento de los consejos reguladores, en el que prescribe en su primer apartado que será un reglamento el que establezca los requisitos formales y materiales y el procedimiento de reconocimiento de los consejos reguladores¹⁷², para en el segundo apartado reconocer la competencia para autorizar el Consejo Regulador al consejero competente en razón a la naturaleza del producto protegido por la denominación, siempre que se cumplan los requisitos legales establecidos, mediante el dictado de la correspondiente resolución de reconocimiento del Consejo Regulador solicitado. De manera más o menos similar sucede en Navarra (Art. 24.1), Castilla-Leon (Art. 25.5), Valencia (Art. 44.7), País Vasco (Art. 31.2). En todos estos casos, la autorización se materializa en la resolución emanada por la Consejería competente, sin sujeción a otros requisitos.

La Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, sin embargo, sin apartarse aparentemente de este procedimiento de autorización, pues también dispone que los consejos reguladores deberán ser autorizados por la persona titular de la consejería competente en materia agraria y pesquera antes de iniciar su actividad, añade en el art. 12.2 que se entiende autorizado el Consejo Regulador, adquiriendo la naturaleza jurídica definida en la presente ley, con la publicación de su reglamento en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Este requisito de publicidad, que no aparece en las regulaciones anteriores, se revela como constitutivo para la adquisición de personalidad jurídica propia, quedando embebido en el mismo acto la autorización. De este modo quedan anudados publicidad, autorización y adquisición de personalidad jurídica. No sucedía así en los casos anteriores en los que la publicidad no era, por lo que resulta de los textos legales, requisito de adquisición de personalidad jurídica. Esta situación podría dar lugar a que un Consejo Regulador

¹⁷¹ Publicado en DOG núm. 49 de 11 de Marzo de 2005 y BOE núm. 93 de 19 de Abril de 2005.

¹⁷² Este reglamento es el Decreto de la Consellería de presidencia, administraciones públicas y justicia 4/2007, de 18 de enero, por el que se regulan las denominaciones geográficas de calidad del sector alimentario y sus consejos reguladores Publicado en el DOG Núm. 20 Lunes, 29 de enero de 2007

comenzase su actividad una vez dictada la resolución de autorización del consejero competente, aun cuando no hubiesen sido publicados los estatutos de la Denominación de Origen, lo que plantearía la cuestión de reconocer personalidad jurídica a un organismo que nace sin funciones señaladas, ni fines, ni controles.

En la tramitación del expediente para la obtención de la calificación del Consejo Regulador, el Instituto Catalán de la Viña y el Vino (INCAVI) pueden solicitar informes a cualquier órgano administrativo que pueda tener competencias en relación con la viña y el vino. El director o directora del Instituto Catalán de la Viña y el Vino ha de formular, antes de la pertinente resolución, la correspondiente propuesta. El consejero o consejera competente en materia de agricultura, si se cumplen los requisitos legales establecidos, ha de dictar la resolución de reconocimiento de la solicitud presentada como acto reglado, sin margen discrecional alguno.

CONCLUSIONES:

Los C.R. habían venido actuando en el sector vitivinícola como órganos desconcentrados del INDO, según la arquitectura prevista en el Estatuto de la Vid, la Viña y los Alcoholes de 1970. Ello supuso una importante limitación desde el punto de vista de su capacidad relacional. La LVV trató de paliar en parte esta situación ofreciendo en su articulado diferentes modelos de personificación jurídica con el propósito último de dotarlos de una personalidad jurídica propia, encaminada a reducir los vínculos con la Administración que la legislación anterior imponía.

Lo cierto es que la inmensa mayoría de las legislaciones autonómicas han optado por la configuración de los Consejos Reguladores como corporaciones de derecho público, adoptando así de entre todas las opciones de la LVV la menos rupturista, y que

venía avalada por algunos pronunciamientos judiciales inmediatamente anterior a la redacción de la propia LVV

En cuanto a su régimen jurídico se establece la sujeción de su actividad, con carácter general, al Derecho Privado, excepto en las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas, en las que deben sujetarse al Derecho Administrativo.

Lo cierto es que a declaración como corporaciones de Derecho Público de los C.R. solventa en gran medida los inconvenientes que desde el punto de vista jurídico planteaba el ejercicio de funciones públicas por parte de entes privados. En realidad, con esta fórmula, las legislaciones autonómicas no hacen sino elevar a norma jurídica la doctrina del Tribunal Supremo a propósito de la naturaleza jurídica de los consejos reguladores en el Estatuto del Vino, de la Viña y de los Alcoholes.

**TERCERA PARTE: ORGANOS DE CONTROL DE LAS
DENOMINACIONES DE ORIGEN**

I. INTRODUCCION

Quizás debamos comenzar este epígrafe definiendo o al menos acotando qué es el control a los ojos de la LVV. La imprecisión con que en ocasiones se manejan los textos legales y los operadores jurídicos conduce, no pocas veces, a los dominios del desconcierto y error. Si acudimos al Diccionario de la RAE, el término "control" ofrece en su primera entrada las siguientes acepciones: comprobación, inspección, fiscalización, intervención. Paradójicamente, cada una de estas acepciones tiene sustantividad propia en la materia que nos ocupa, pero solo la primera, la comprobación, queda vinculada a los Consejos Reguladores en los términos que marca la LVV y que iremos viendo. La cuestión no queda confinada a una mera cuestión semántica, pues lo cierto es que el estado de la legislación anterior a la LVV sí trataba el control en un sentido mas amplio, hasta el punto que cualquier control dentro del ámbito de la denominación de origen era prácticamente una prerrogativa del órgano rector, el Consejo Regulador. Durante décadas apenas hubo controles que no fueran los de los Consejos. Hoy en día la situación es muy otra, en parte por el despojo sufrido por los Consejos Reguladores de sus arcaicos privilegios, en parte también, y quizá sobre todo, por la proliferación normativa en materia de seguridad y calidad alimentaria, industrial, comercial, etc, cada una de ellas con sus sistemas de control.

El control que ahora nos ocupa, del que trata el artículo 27 de la LVV, viene ceñido a la cantidad y calidad de los vinos, al cumplimiento de las normas sobre los procedimientos de elaboración de caldos y declaración de cantidades de producto. Este control se extiende desde la vendimia, con controles a la entrada de uva en las bodegas para la comprobación de su estado sanitario, limpieza de instalaciones, entradas de las diferentes partidas de uva (cantidad, variedad y su procedencia), etc., hasta los llamados controles de seguimiento, en los que se examinan vinos embotellados de larga duración, es decir, vinos con crianza o reserva que pueden permanecer mucho tiempo hasta su comercialización, ya que pueden ir perdiendo calidad. Este control encuentra su

colofón en la certificación, que tiene lugar una vez pasados los exámenes anteriores. Culminará con la emisión de un certificado que contendrá todos los datos del vino y con la numeración de las contraetiquetas que se van a utilizar para su embotellado.

Ahora bien, la infracción de las normas cuyo cumplimiento tratan de preservar estos controles únicamente pueden reprimirse con la descalificación de los productos amparados. No llega más allá. Y además, como veremos, la LVV no la considera una sanción, aunque si un acto administrativo.

II. EL CONTROL Y LA LEY DE LA VIÑA Y EL VINO

Dice LOPEZ BENITEZ¹⁷³ que *“No hay exageración alguna en afirmar que el verdadero núcleo de la LVV se contiene en su art. 27 dedicado al control y a la certificación de la V.c.p.r.d.”*. Esta principal contribución que incorpora el texto de la LVV de 2003 se compadece mal sin embargo, con el deliberado silencio que sobre esta cuestión guarda la propia Exposición de Motivos del texto legal, que pasa de puntillas por el asunto¹⁷⁴,

La ley dedica el artículo 27, al “Control y Certificación” disponiendo lo siguiente:

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

¹⁷³ LOPEZ BENITEZ, M. Del Estatuto del vino...Op. cit. Pág. 201.

¹⁷⁴Respecto al Título II de la LVV, su exposición de Motivos limitará a decir que *“En el título II se establece un sistema de protección de la calidad de los vinos con diferentes niveles, que pueden superponerse para los que proceden de una misma parcela, siempre que las uvas utilizadas y el vino obtenido cumplan los requisitos establecidos. De ahí resultan las distintas categorías de vinos: los de mesa con derecho al uso de menciones geográficas, los vinos de calidad producidos en regiones determinadas, los de calidad con Indicación Geográfica, los vinos con Denominación de Origen calificada o no, y los vinos de pagos, con sus correspondientes órganos de gestión.”*

- a. *Por un organismo público, que actuará de acuerdo con los principios del Real Decreto 50/1993, de 15 de enero, por el que se regula el control oficial de los productos alimenticios, y del Real Decreto 1397/1995, de 4 de agosto, por el que se aprueban medidas adicionales sobre el control oficial de productos alimenticios.*
- b. *O, para los vinos con Denominación de Origen o con Denominación de Origen calificada, por un órgano de control, que deberá cumplir además los siguientes requisitos:*
1. *Que se encuentren adecuadamente separados los órganos de gestión y control y que la actuación de estos últimos se realice sin dependencia jerárquica ni administrativa respecto de los órganos de dirección del Consejo Regulador y bajo la tutela de la Administración competente.*
 2. *Que se garanticen la independencia e inamovilidad de los controladores por un período mínimo de seis años y éstos sean habilitados, entre expertos independientes, por la Administración competente, a iniciativa del Consejo Regulador.*
 3. *Que cumplan, según su naturaleza pública o privada, los principios y criterios señalados en los párrafos a, c o d.*
- c. *O por un organismo independiente de control, acreditado en el cumplimiento de la norma sobre Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto (UNE-EN 45011 o norma que la sustituya) y autorizado por la Administración competente.*
- d. *O por un organismo independiente de inspección, acreditado en el cumplimiento de la norma sobre criterios generales para el funcionamiento de los diversos tipos de organismos que realizan inspección (UNE-EN 45004 o norma que la sustituya) y autorizado por la Administración competente.*

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

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

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

A tal efecto, tales organismos deberán:

- a. *Tener establecido un procedimiento de certificación del v.c.p.r.d. según lo previsto en su reglamento, incluyendo la supervisión de la producción de la materia prima, de la elaboración del producto y del producto terminado.*
- b. *Tener fijadas las tarifas aplicables a cada uno de los productos objeto de control y certificación, por los conceptos que se determinen reglamentariamente por la Administración competente.*
- c. *Conservar para su posible consulta por la Administración competente, durante un plazo de seis años, los expedientes, documentación y datos de los controles realizados y de las certificaciones emitidas.*
- d. *Estar acreditado o haber solicitado la acreditación, conforme a la norma sobre Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto, con un alcance que incluya el v.c.p.r.d., objeto de control y certificación.*
- e. *Comunicar a las autoridades competentes y a los órganos de gestión, la existencia de las irregularidades detectadas en el ejercicio de las funciones de control.*

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

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

Señala LOPEZ BENITEZ¹⁷⁵ que la intención confesada del Gobierno no fue otra que la de poner fin al monopolio que los Consejos Reguladores habían poseído históricamente en esta materia de control y certificación de la calidad del vino, y que trae causa en un deseo de evitar que unas mismas personas sean jueces y partes.

Este propósito de la LVV era a juicio de SABATE VIDAL¹⁷⁶, bien visible en los primeros borradores de la Ley¹⁷⁷. Tan solo la enorme presión que ejercieron algunos de los Consejos Reguladores, y particularmente el de "Rioja", hizo que se abriera una puerta a la posibilidad de que los mismos Consejos Reguladores continuaran ejerciendo las funciones de control e inspección siempre y cuando cumplieran las exigencias de independencia y objetividad estampadas en el texto legal.

Hasta la LVV los Consejos Reguladores fueron competentes en exclusiva para calificar la calidad de los vinos de las bodegas inscritas. Es decir, ellos decidían que bodegas podían designar a sus vinos con Denominaciones de Origen y cuáles no podían. Con dicho fin, en el seno de los Consejos Reguladores tradicionalmente se había establecido un Comité de Calificación de vinos que tuvo como cometido principal informar sobre la calidad de los vinos que habían de ser destinados al mercado nacional

¹⁷⁵ LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola de España*, THOMSON CIVITAS.2004.

¹⁷⁶ SABATE VIDAL, J. *Revista catalana de dret públic*, núm. 35, 2007. Els consells Reguladors de les denominacions d'Origen vitivinícoles catalanes com a corporacions de dret públic. Pág. 437.

¹⁷⁷ En este sentido, como acertadamente recuerda este mismo autor, son muy reveladoras las enmiendas al articulado de la Ley (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, serie A, n.º 116-7, de 23 de diciembre de 2002) y en el seno de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Senado español en el trámite del Dictamen sobre el Proyecto de ley de la viña y del vino (Diario de Sesiones del Senado, año 2003, VII Legislatura, Comisiones, n.º 472, de 9 de junio de 2003)

o extranjero, pudiendo contar con los asesoramientos técnicos que estimase necesarios. La composición, constitución y funcionamiento de dicho comité se estableció en un Reglamento de Régimen interior aprobado por el Pleno del Consejo Regulador y por la Consejería autonómica competente. De acuerdo con estas normas se constituyeron los comités y se establecieron procedimientos de calificación y descalificación de los vinos en cualquiera de sus fases, siendo el Consejo Regulador a quien correspondía determinar los valores característicos de los elementos a analizar. El Presidente del Consejo Regulador, a la vista de los informes del Comité de Calificación, resolvía lo procedente, y en su caso, si lo que procedía era la descalificación del vino objeto de examen. En tal caso, la resolución del Presidente tenía carácter provisional durante los diez días siguientes. Si en este plazo el interesado solicitaba revisión de la resolución, este debía pasar al Pleno del Consejo para su resolución. Si en dicho plazo no se solicitaba revisión de la resolución del Presidente, devenía firme. Las resoluciones del Presidente o del Consejo Regulador podían ser recurridas en alzada primero ante el INDO y posteriormente ante el MAPA en las Denominaciones de Origen de ámbito territorial superior a una Comunidad Autónoma.

Esta acumulación de funciones en manos de los Consejos Reguladores estuvo en el origen de muchas quejas sobre supuesta negligencia e incluso arbitrariedades en la forma en que los Consejos Reguladores aplicaron estas reglas. En este sentido, resulta muy revelador el contenido de la Sentencia del TS de 16 de Abril de 2002¹⁷⁸ en la que se cuestionaba la idoneidad e imparcialidad de los técnicos designados por el comité de calificación para el examen organoléptico-sensorial de una partida de vinos sometida al proceso de calificación y cuyo resultado fue la no calificación. El TS rechazó este argumento afirmando lo siguiente:

“los expertos catadores, no puede estimarse que sean juez y parte, como el recurrente meramente refiere, pues aparte de que en el proceso de nombramiento puedan los afectados intervenir e impugnar el nombramiento

¹⁷⁸ STS de 16 de Abril de 2002, Ar. 6498.

de los catadores, cuando no esté suficientemente acreditado el carácter de expertos, o existen dudas fundadas sobre el conocimiento que puedan tener de las distintas clases de vinos, según provengan de La Rioja, Alta, Baja, Álava o Navarra, no hay que olvidar, que al ser anónima la degustación, ignoran a que vino o partida se refiere su actuación, y por tanto son ajenos a los intereses afectados, aparte de que no hacen otra cosa que cumplir con el cometido asignado por la norma; c) por otro lado, porque el hecho de que las decisiones, las hayan de tomar los expertos catadores por mayoría, y el que estén previstas distintas catas, garantiza y motiva suficientemente la solución final, máxime cuando en el caso de autos, el vino fue objeto de cata hasta por once personas distintas y en lo esencial, como refiere la sentencia recurrida, hubo coincidencia; d) y en fin, porque no adquiere trascendencia el hecho de que respecto al examen sensorial del vino, no se aplique lo dispuesto en el Real Decreto 1945/83, sobre el análisis inicial, contradictorio y dirimente, que si se puede aplicar para el análisis químico del vino, pues dada la naturaleza y objeto de tal examen sensorial, -valorar el olor, color y sabor-, es claro, que la valoración de tales circunstancias y datos, no puede quedar al arbitrio o estimación de cualquier perito, y si a los peritos o expertos catadores, designados tras el oportuno proceso de selección, por el Consejo Regulador, que es quien tiene encomendado, el velar por la calidad y por el prestigio del vino, en beneficio de los afectados, de las distintas subzonas, sin olvidar, por un lado, que dada la voluntariedad de la inscripción en los Registros correspondientes, entre otros, artículo 26 de la Orden de 3 de abril de 1.991, el solo hecho de la inscripción significa la aceptación de las condiciones y proceso establecido, y por otro, que las distintas y variadas catas al efecto establecidas permiten, la revisión del primer análisis sensorial, con las mismas garantías, del análisis contradictorio, a que se refiere el R.D. 1945/83, aunque obviamente a cargo del órgano al efecto dispuesto, los expertos catadores, que por razón de su nombramiento, y de las condiciones y

competencia reconocidos, gozan en sus valoraciones de discrecionalidad técnica, y son los únicos que pueden emitir el dictamen final, aunque obviamente su decisión se pueda revisar, a pesar de esa discrecionalidad técnica por las vías que autoriza la jurisprudencia reiterada de esta Sala, para tales supuestos, sentencias de 7 de diciembre de 1.983, 28 de noviembre de 1.984, 28 de febrero de 1.995, 2 de septiembre de 1.986, 3 de febrero de 1.987, 5 de noviembre de 1.990, 5 de julio de 1.993 y 27 de octubre de 1.998, que no es el procedimiento aquí seguido.”

Lo cierto es que la propia experiencia de la vida es la que se ha encargado de demostrar que una organización en la que los órganos de control dependen de las mismas instancias que velan por los intereses económicos de los agentes controlados no es la más adecuada para garantizar la objetividad en la aplicación de las normas. Los críticos con el modelo de control que amparaba la legislación derogada por la Ley 24/2003 denunciaron reiteradamente que la organización de la Denominación de Origen española había servido para dar el visto bueno a enormes masas de vino mediocre producido por las mismas grandes bodegas que dominan los Consejos Reguladores. También se recuerda que en Francia, donde las AOC funcionan de manera muy similar a nuestras DO, la llamada “Comisión de l’Agreement” que aprueba o rechaza los vinos en cada Apellation, ha sido acusada de exactamente lo mismo.

En este sentido, la ya citada STC 34/2013¹⁷⁹ se hace eco de esta vieja polémica al afirmar que:

¹⁷⁹ Sentencia 34/2013, de 14 de febrero de 2013.

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

directamente a la calidad de los vinos y prestigio de los niveles de protección, así como proporciona condiciones imprescindibles para que la competencia entre operadores sea leal.

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

El 27.1 de la Ley 24/2003 de la viña y del vino contiene un tercer mandato que consiste en que el legislador autonómico y el reglamento de cada vino de calidad producido en regiones determinadas no pueden configurar cualquier sistema de control, sino que han de seleccionar uno de los cuatro que contempla el art. 27.1 de la Ley, según sea desempeñado (a) por un organismo público, (b) por un órgano de control inserto en el de gestión pero separado de él y con garantías de funcionamiento independiente, (c) por un organismo independiente de control y (d) por un organismo independiente de inspección. La regulación de estos dos últimos sistemas de control se complementa con lo dispuesto en el art. 27.3 y 27.4. Conforme al art. 27.3 de la Ley, los organismos privados de inspección remitirán los resultados de sus controles a la autoridad competente para que ésta decida. De acuerdo con el 27.4 de la Ley, por el contrario, la decisión de los organismos privados de control tendrán carácter vinculante para la autoridad competente, lo que lleva aparejado que deban cumplir cinco condiciones adicionales previstas en ese mismo 27.4 para reforzar la objetividad de sus controles. Las mismas razones expuestas respecto de la primera regla son plenamente aplicables a esta tercera, pues de un análisis meditado del art. 27.1 de la Ley de la viña y del vino, y de los arts. 27.3 y 27.4 que lo complementan, se desprende que si se recogen esos cuatro tipos de mecanismo de control, con las características propias de cada uno de ellos, es porque son los únicos que pueden ofrecer las garantías de objetividad necesarias para asegurar la calidad de los vinos y proporcionar bases suficientes para una competencia leal, procediendo añadir que no se exceden de lo que exige el logro efectivo de ese objetivo. A esto se suma que el sistema descrito no vacía de contenido la competencia autonómica, pues deja amplios márgenes de opción para precisar el mecanismo definitivo. De un lado, la instancia autonómica será quien, a través del legislador e igualmente al aprobar el reglamento de cada vino de calidad producido en regiones determinadas, seleccionará el mecanismo aplicable y de otro, cada uno de los modos de control que admite el precepto, salvo el primero, remiten para su configuración final a la Administración competente [arts. 27.1 b) 2, 27.1 c) y 27.1 d)]. Los apartados quinto y sexto refuerzan la idea de objetividad y efectividad del control que tiene notables repercusiones económicas en el sector del vino, como ya hemos indicado. En efecto, el apartado quinto prevé que cuando un control manifieste la falta de condiciones de un operador se le denegará el uso del nombre geográfico o se le suspenderá en él precisamente por carecer de los requisitos exigibles para su uso, sin necesidad de seguir un cauce sancionador al efecto. Por su parte, el apartado sexto garantiza la objetividad de los controles posibilitando que las Administraciones competentes verifiquen el funcionamiento de los organismos de control o realicen controles adicionales a los operadores del sector del vino. No sucede lo mismo con la previsión contenida en el art. 27.2 de la Ley de la viña y del vino, pues no se puede decir que la medida que recoge esté orientada a garantizar la objetividad del control y, en consecuencia, a favorecer la calidad de los vinos y las condiciones que aseguren la competencia leal entre los intervinientes en ese mercado. En efecto, permitir que, en determinados casos, sea el operador que deba ser objeto de control quien seleccione al concreto organismo de control o de inspección que va a realizar la fiscalización puede contribuir precisamente al surgimiento de situaciones de confusión de intereses, dado que el supervisado elige al supervisor, que pueden poner en tela de juicio la objetividad del referido control. Por ello, al constatarse que no existe conexión con los Criterios generales de ordenación del sector del vino, el Estado invade en el art. 27.2 de la Ley 24/2003 la competencia autonómica exclusiva en materia de denominaciones de origen, incurriendo por ello en inconstitucionalidad. En suma, procede afirmar que los apartados uno, tres, cuatro, cinco y seis del art. 27 de la Ley de la viña y del vino constituyen una intervención estatal en el ámbito material de las denominaciones de origen amparada en el título competencial que corresponde al Estado *ex art.* 149.1.13 CE y, dado que no vacían de contenido la competencia autonómica (SSTC 186/1988, FJ 7; 75/1989, FJ 5;

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

Por otra parte tampoco se puede olvidar que la LVV no hace otra cosa que incorporar en el ordenamiento nacional la exigencia del artículo 10 del Reglamento (CEE) 2081/1992¹⁸⁰, de 14 de mayo, que impone que las estructuras de control han de reunir suficientes garantías de independencia e imparcialidad respecto de todos los

y 95/2001, FJ 3), pues se limitan a establecer varios sistemas de control remitiendo a una instancia posterior la opción por uno u otro, no suponen invasión de la competencia autonómica sobre dicho ámbito material. En especial, el inciso del art. 27.1 que dispone que «el reglamento de cada vino de calidad producido en regiones determinadas establecerá su sistema de control» es constitucional siempre que se interprete que la remisión que hace al «reglamento de cada v.c.p.r.d.» no impide la intermediación del legislador autonómico, que, en ejercicio legítimo de su competencia en materia de denominaciones de origen, podrá condicionar la actuación de la Administración competente.

¹⁸⁰ Reglamento (CEE) núm. 2081/1992 del Consejo, de 14 de julio, relativo a la protección de las Indicaciones Geográficas y de las Denominaciones de Origen de los productos agrícolas y alimenticios; y del Real Decreto 1643/1999, de 22 de octubre, por el que se regula el procedimiento para las solicitudes de inscripción en el Registro Comunitario de las Denominaciones de Origen Protegidas y de las Indicaciones Geográficas Protegidas.

productores o transformadores sometidos a su control y que deben contar de manera permanente con los expertos y medios necesarios para efectuar los controles de los productos agrícolas y alimenticios que ostenten una Denominación de Origen.

Pero volviendo al corazón de del precepto, la principal aportación que hace este artículo 27 de la LVV es la consagración de una radical separación entre los elementos de la gestión y los relativos al control y la certificación de los v.c.p.r.d. y que bajo la vigencia del Estatuto del Vino coexistieron íntimamente ligadas y asignadas a la competencia de los Consejos Reguladores. El nuevo texto convierte esta segregación en piedra angular de la nueva estructuración de los órganos rectores de las D.O. y en el principal elemento renovador en este asunto, si bien como nos recuerda PINO TARRAGONA¹⁸¹ la nueva ley no diseña un modelo único, sino que aporta un abanico de posibilidades en *números clausus*, ya que el precepto tiene el carácter de básico, habilitando así a los Reglamentos de cada v.c.p.r.d. a elegir su propio sistema de control y certificación..

Este control podrá realizarse por organismos públicos o por organismos privados. Los organismos públicos deben ajustar su actividad a los principios y reglas establecidos en las normas sobre control de productos alimenticios. Tales normas, en la redacción de la LVV, son el RD 50/ 1993, de 15 de enero, por el que se regula el control oficial de los productos alimenticios¹⁸² y el RD 1397/1995, de 4 de agosto, por el que se aprueban medidas adicionales sobre el control oficial de productos alimenticios objeto de control. Este RD es derogado por la Ley 17/2011 de 5 de Julio de Seguridad Alimentaria y Nutrición, que establece como Principios de actuación los de necesidad,

¹⁸¹ PINO TARRAGONA, G. *Anuario Jurídico de La Rioja 2005 n° 10* Público y privado en el modelo organizativo de la Denominación de Origen calificada Rioja Problemática jurídica. Págs. 115 y ss.

¹⁸² Según el artículo 2 del RD 50/1993, el control oficial de productos alimenticios es aquel que, efectuado por las Administraciones competentes, tiene por finalidad la comprobación de la conformidad de los mismos con las disposiciones dirigidas a prevenir los riesgos para la salud pública, a garantizar la lealtad de las transacciones comerciales o a proteger los intereses de los consumidores, incluidas las que tengan por objeto su información.

proporcionalidad, no discriminación, mínima afección, análisis de riesgo, trazabilidad, y cautela¹⁸³.

¹⁸³ La Ley 17/2011 de 5 de Julio de Seguridad Alimentaria y Nutrición dedica su Capítulo Preliminar a establecer unas Disposiciones Generales, entre las que se encuentran los Principios que inspiran su articulado. Estos principios se recogen en los artículos 4 a 7, y su contenido es el que sigue:

Artículo 4. Principios de actuación. Las medidas preventivas y de gestión que se adopten por las administraciones públicas para el cumplimiento de los fines previstos en esta ley y, en particular, para la prevención de los riesgos derivados para la salud humana del consumo de alimentos que no reúnan los requisitos de seguridad alimentaria requeridos, en la medida en que afectan a la libre circulación de personas y bienes y a la libertad de empresa, deberán atender a los siguientes principios: a) Principio de necesidad: las actuaciones y limitaciones sanitarias deberán estar justificadas por una razón de interés general, que deberá acreditarse y resultar aplicable a la medida en cuestión. b) Principio de proporcionalidad: las actuaciones y limitaciones sanitarias deberán ser proporcionadas a los fines que en cada caso se persigan. c) Principio de no discriminación: las actuaciones y limitaciones sanitarias no deberán introducir diferencias de trato, en particular por razón de nacionalidad o forma empresarial. d) Principio de mínima afección a la competencia: se deberán utilizar las medidas que menos perjudiquen, sin menoscabo de la protección de la salud, el normal ejercicio de la libertad de empresa.

Artículo 5. Análisis del riesgo. 1. Conforme a lo previsto en el artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 178/2002, con el fin de lograr el objetivo general de un nivel elevado de protección de la salud y la vida de las personas, la legislación alimentaria se basará en el análisis del riesgo. En este sentido, las políticas de seguridad alimentaria de las distintas administraciones públicas deberán basarse en el proceso de análisis del riesgo. 2. De acuerdo con el mencionado Reglamento, la evaluación del riesgo se basará en las pruebas científicas disponibles y se efectuará de una manera independiente, objetiva y transparente. En la gestión del riesgo, que se llevará a cabo de manera coordinada entre las autoridades competentes, deberán tenerse en cuenta, el principio de cautela, los resultados de la evaluación del riesgo, en especial, los informes y dictámenes emanados de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición y de los organismos equivalentes de las comunidades autónomas.

Artículo 6. Trazabilidad. 1. Como se previene en el artículo 18 del Reglamento (CE) n.º 178/2002, en todas las etapas de la producción, transformación y distribución deberá garantizarse la trazabilidad de los alimentos, los piensos, los animales destinados a la producción de alimentos y de cualquier sustancia o producto que se incorpore o pueda incorporarse a los alimentos o los piensos. Los operadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos deberán poder identificar a cualquier persona, entidad o empresa que les hayan suministrado un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos, o cualquier sustancia destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso, o con probabilidad de serlo y a cualquier empresa a la que hayan suministrado sus productos. Con esta finalidad, dichos operadores pondrán en práctica los sistemas y procedimientos que resulten más adecuados para su actividad y que, en todo caso, aseguren que esa información se ponga a disposición de las autoridades competentes, cuando éstas la soliciten. 2. Los alimentos y los piensos comercializados o que se puedan comercializar en España deben estar adecuadamente etiquetados o identificados para facilitar su trazabilidad, mediante la documentación o la información que resulte exigible por la legislación vigente.

Artículo 7. Principio de cautela. 1. De conformidad con el artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 178/2002, en circunstancias específicas, y en particular ante la aparición de riesgos emergentes, cuando tras haber evaluado la información disponible, se observe la posibilidad de que haya efectos nocivos para la salud, pero siga existiendo incertidumbre científica, podrán adoptarse medidas provisionales de gestión del riesgo para asegurar la protección de la salud, todo ello en espera de una información científica adicional, que permita una evaluación del riesgo más exhaustiva. 2. Las medidas adoptadas con arreglo al apartado anterior serán proporcionadas y no interferirán la actividad económica más de lo necesario para conseguir el nivel de protección de la salud deseado. Dichas medidas tendrán que ser revisadas en un tiempo

Por su parte, la decisión de los organismos privados de control sobre la concesión del nombre geográfico¹⁸⁴ (art. 27) será vinculante para la autoridad competente, si bien tanto la denegación como la suspensión temporal del uso de nombre geográfico, resultado de su actividad de control y no de inspección, no tiene la consideración de sanción (art. 27.5).

Dos tipologías ofrece la Ley para los organismos privados; los organismos independientes de control, que deben estar acreditados en el cumplimiento de la norma sobre *"Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto"* (norma UNE-EN 45011 o la que la sustituya) y autorizados por la Administración competente y los organismos independientes de inspección, que han de estar acreditados en el cumplimiento de la norma sobre *"criterios generales para el funcionamiento de los diversos tipos de organismos que realizan inspección"* (norma UNE-EN 45004 o la que la sustituya) e igualmente autorizados por la Administración competente. Tanto unos y otros pueden ser tanto órganos de control como órganos de inspección o ambas cosas simultáneamente¹⁸⁵.

razonable, a la luz del riesgo contemplado y de la información científica adicional para aclarar la incertidumbre y llevar a cabo una evaluación del riesgo más exhaustiva.

3. Igualmente, cuando se observe la posibilidad de que haya efectos nocivos para la salud de carácter Crónico o acumulativo, y siga existiendo incertidumbre científica, podrán adoptarse medidas provisionales para asegurar la protección de la salud, que serán proporcionadas y revisadas en un tiempo razonable a la luz del riesgo contemplado y la información científica adicional que resulte pertinente.

¹⁸⁴ Los órganos de control expedirán los certificados de origen de los vinos amparados por un nivel de protección (que son los que acreditan la calidad vinculada a un origen geográfico determinado) (DA tercera Ley 24/2003) y podrán ser sancionados si realizan alguna conducta de las tipificadas como infracciones específicas en el artículo 39.3 y en el artículo 40, apartados 3 y 4 La elección en el Reglamento de un v.c.p.r.d. de un sistema de control atribuido a organismos privados implica que la elección concreta del organismo independiente de control o inspección la debe realizar el operador concreto

¹⁸⁵ El artículo 27 establece unos requisitos específicos que han de cumplir estos órganos cuando se trate de vinos con Denominación de Origen o con Denominación de Origen controlada. En estos casos la actuación de los órganos de control debe realizarse sin dependencia jerárquica ni administrativa de los órganos de dirección del Consejo Regulador y bajo la tutela de la Administración competente. Se debe además garantizar la independencia e inamovilidad de los controladores por un período mínimo de seis años debiendo éstos estar habilitados entre expertos independientes por la Administración competente a iniciativa del Consejo Regulador. Sin embargo, el hecho de que los organismos de control de vinos con

GOMEZ LOZANO¹⁸⁶ propone la terminología más genérica de «órganos privados de control» para incluir los señalados en las letras c) y d) del apartado 1 del artículo 27 (frente a los "organismos públicos") y las de "organismos independientes de control" o "de inspección", para diferenciar estos subtipos dentro de los organismos privados de control

A la vista de esta ordenación, LÓPEZ BENÍTEZ¹⁸⁷ advierte que son posibles todas las combinaciones. En efecto, las funciones de control pueden ser desarrolladas por organismos públicos, pero es posible también una dualidad de estructuras dentro del mismo Consejo Regulador; una para la gestión y otra para el control, sin que estén unidas por vínculo jerárquico, e igualmente es admisible el desarrollo único del órgano de gestión encomendándose el control a organismos públicos u organismos privados que cumplan los criterios que el mismo precepto exige. Es posible también que lo que se atribuya a un organismo privado sea únicamente la inspección y que los resultados de esta inspección sean elevados posteriormente al Consejo Regulador. Como corolario de esta panoplia de posibilidades, concluye LÓPEZ BENÍTEZ que el carácter básico de este precepto se limita a no establecer modelo organizativo alguno, abriendo la puerta a todos ellos y ofreciendo al legislador autonómico una amplia abanico de opciones que, sin embargo, tampoco él ha concretado, dejando en última instancia a las Denominaciones de Origen la misma diversidad estructural que ofreció el legislador estatal. En palabras de este autor, *“La ley de la viña y el vino no diseña un modelo*

Denominación de Origen o con Denominación de Origen controlada deban encontrarse adecuadamente separados o deban cumplir con los Criterios señalados con carácter general para los organismos públicos o privados, no deberían haber sido calificados como requisitos específicos, pues son requisitos generales que deben cumplir todos los órganos de control. Se trata, en definitiva, de reforzar desde el punto de vista legal la necesidad de garantizar la independencia de estos órganos. En el funcionamiento de estos organismos deben respetarse las reglas que se establecen en el artículo 27, que son diferentes para cada uno de los tipos de órganos privados de control que reconoce la Ley.

¹⁸⁶ GOMEZ LOZANO, M^a. *Denominaciones de Origen y otras indicaciones geográficas*. Thomson-Aranzadi. 2004. Pág. 59.

¹⁸⁷ LÓPEZ BENÍTEZ, M. Ponencia en el IV Congreso de la Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo. Valladolid 6 y 7 de Febrero de 2009. *El momento actual de las Denominaciones de Origen vitivinícolas*, Págs. 109 y ss.

único, sino que aporta una variedad de menús para que cada v.c.p.r.d. se las suministre a la carta”.

Veamos brevemente el menú que se ofrece y el tipo de cocina que lo soporta.

La primera advertencia que debemos hacer es que la horquilla de posibilidades que ofrece el artículo 27 no supone una completa ruptura con el sistema acogido por la legislación anterior. Antes al contrario, es posible identificar las modalidades de los dos primeros apartados como herederas del modelo de control del viejo Estatuto de 1972. La más llamémosle, continuista, es la que permite a las Denominaciones de Origen y Denominaciones de Origen Calificadas, y que pasa por distinguir dentro de su organismo de gestión una estructura de control, separada del órgano de gestión del Consejo Regulador e independiente jerárquica y administrativamente de éste. Esta línea continuista, observa PINO TARRAGONA es la que goza de una mayor tradición no sólo en nuestro país, sino también en los de nuestro entorno, habiéndose revelado históricamente como un modelo eficaz y plenamente consolidado.

Las dos opciones recogidas en los apartados a) y b) del art. 27.1 consisten en el control ejercido por un organismo público sometido a normativa sobre calidad alimentaria y el control por un órgano integrado en el mismo Consejo Regulador sujeto a los requisitos que marca el mismo precepto. Ahora bien, como certeramente apunta LOPEZ BENITEZ¹⁸⁸, la oferta que contempla este art. 27.1.b) de la LVV no deja de estar envuelta en ropajes confusos, ya que permite acoger varios subtipos dentro del mismo modelo. Así es posible que la estructura de control certifique los productos pero también que solo realice la inspección de estos, elevando sus resultados a la autoridad competente. Y a su vez, los órganos de control del apartado b), podrán tener naturaleza

¹⁸⁸ LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola de España*, Ed. THOMSON CIVITAS. 2004 Pág. 207.

pública o privada, lo que determinara, según el apartado 27.1.b) 3, el régimen jurídico de su actuación¹⁸⁹.

A ello hay que añadir que la posibilidad que presenta el apartado a) hace posible que la estructura o el órgano de control sea un organismo público, circunstancia que obligara a este a respetar los principios del RD 50/1993 de 15 de enero por el que se regula el control oficial de los productos alimenticios y del RD 1397/1995 de 4 de agosto de medidas adicionales sobre control oficial de productos alimenticios.

Se ha dicho, no sin razón, que la normativa mencionada en el apartado a) poco tiene que ver con la calidad. Los RD 50/1993 y 1397/1995, que lo que son es el fruto de la transposición a la normativa nacional de la Directiva 89/397/CEE, cuyo primer considerando afirma que "*Considerando que los intercambios de productos alimenticios ocupan un lugar de máxima importancia en el mercado común; que todos los Estados miembros deben preocuparse por la salud y los intereses económicos de sus ciudadanos; que, a este respecto, se debe dar prioridad absoluta a la protección de la salud y que para garantizarla es necesario armonizar y hacer más eficaces los controles oficiales de los productos alimenticios; ...*"

Parece que en el ánimo del legislador comunitario anidó más la defensa de la salud de los consumidores y la protección de la libre circulación de mercancías en la Comunidad Económica Europea del momento, que la preocupación por la calidad, al menos entendida como elemento distintivo de los productos en el mercado.

Para LOPEZ BENITEZ¹⁹⁰, el único modo de encajar esta disposición y su contenido en la nueva arquitectura es,

¹⁸⁹ Según su naturaleza pública o privada, los órganos de control deberán sujetar su actuación a los principios y Criterios exigidos con carácter general para las entidades que realizan la certificación de productos (EN 45001), o los requeridos para el funcionamiento de los diversos tipos de organismos que realizan inspección (EN 45004), o los exigidos para los organismos públicos que realizan el control oficial de los productos alimenticio

"entender, por un lado, que también en estos aspectos específicos de la calidad el criterio que pasara a un primer plano será el del autocontrol de los propios empresarios u operadores –quedando la Administración, es decir, estos organismos públicos, relegados a un plano de comprobación de la bondad de estas tareas de autocontrol realizadas por el propio agente económico-; y la de aplicar y exigir por otro lado a los laboratorios que participen en estos controles, lo que la normativa relativa al control oficial de alimentos requiere a los laboratorios que participan en aquel control, esto es, la pertinente acreditación exigida tanto a los laboratorios privados como a los laboratorios públicos en los que aquellos organismos públicos basen o apoyen su actuación".

Esta lectura condena a la previsión del artículo 27.1.b) a discurrir por un tránsito muy similar a los que siguen los otros modelos previstos en el artículo 27, y por ello, las consecuencias prácticas de aplicar una u otras soluciones tampoco distarán mucho entre sí.

Con respecto a los supuestos en que los órganos que certifican o inspeccionan forman parte –como estructuras o órganos de control- de un Consejo Regulador, éste en su integridad deberá poseer naturaleza jurídico-privada, y aquellos órganos o estructuras de control privadas habrán de quedar radicadas fuera del consejo, al margen de este.

Junto a estos modelos "continuistas" o "tradicionales", se incorporan otros dos novedosos en los apartados c) y d), cuya irrupción ha planteado entre los agentes del sector, y aun entre los autores, no pocas dudas sobre su implementación y su resultado. Esta segunda opción encomienda de una parte las funciones de control y la certificación, y de otro, la función de inspección, sobre los vinos de pago y de los v.c.p.r.d. en general, a *organismos independientes* acreditados según los principios de las EN-45011

¹⁹⁰LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola de España*, THOMSON CIVITAS. 2004 Págs. 212 y 213

y EN- 45004¹⁹¹, respectivamente, debiendo en todo caso ser autorizados por la Administración competente.

Estas dos opciones lo que hacen es trasplantar al campo de la calidad alimentaria las soluciones que, desde hace tiempo, nuestro ordenamiento jurídico consagra con carácter preceptivo para el ámbito de la seguridad industrial, a través de las llamadas Directivas de nuevo enfoque¹⁹².

¹⁹¹ Las Normas Europeas EN 45004 y EN 45011 son normas elaboradas por el Comité Europeo de Normalización. Estas normas regulan los aspectos organizativos que deben reunir los organismos que se dedican a la inspección o certificación. De esta manera, los organismos de certificación deben ser imparciales y poseer una estructura administrativa en la que los miembros de su órgano de gobierno sean elegidos entre representantes de los intereses implicados en el proceso de certificación. Por su parte, el organismo de inspección debe ser identificable legalmente, así como independiente e imparcial, debiendo estar el personal del organismo de inspección libre de cualquier presión que pueda influenciar su juicio. La Norma Europea EN 45004 fija los Criterios generales para el funcionamiento de los distintos tipos de organismos que realizan inspecciones; mientras que la Norma Europea EN 45011 hace lo propio con respecto a los organismos de certificación que realizan certificaciones de productos.

¹⁹² La libre circulación de mercancías es una de las piedras angulares del Mercado Único. Los mecanismos establecidos para lograr este objetivo se basan en evitar nuevas barreras al comercio, el reconocimiento mutuo y la armonización técnica. En este sentido, la Resolución del Consejo de 1985, relativa a un Nuevo Enfoque de la armonización y normalización técnica, establece una nueva técnica y estrategia de reglamentación sobre la base de los siguientes principios: 1. La armonización legislativa se limita a los requisitos esenciales que deben cumplir los productos comercializados en el mercado comunitario para poder circular libremente dentro de la Comunidad. 2. Las especificaciones técnicas de los productos que cumplen los requisitos esenciales establecidos en las directivas se fijarán en normas armonizadas. 3. La aplicación de normas armonizadas y de otro tipo seguirá siendo voluntaria y el fabricante siempre podrá aplicar otras especificaciones técnicas para cumplir los requisitos. 4. Los productos fabricados en cumplimiento de las normas armonizadas gozan de la presunción de conformidad con los requisitos esenciales correspondientes. Además de estos principios del Nuevo Enfoque, es necesario fijar condiciones para una evaluación fiable de la conformidad de los productos. Los principales elementos a este respecto son la creación de confianza a través de la competencia y la transparencia y el establecimiento de una política y un marco amplios para dicha evaluación de la conformidad. La Resolución del Consejo de 1989, relativa a un Enfoque Global de la evaluación de la conformidad establece los principios siguientes para las distintas fases de los procedimientos de evaluación a la conformidad: Existencia de módulos, se generaliza el uso de normas europeas relativas a la garantía de la calidad (serie en ISO 9000) que deben cumplir la existencia de sistemas de acreditación y acuerdos de reconocimiento mutuo. El Enfoque Global introdujo un enfoque modular, que subdivide la evaluación de la conformidad en varias operaciones (módulos). Estos módulos difieren de acuerdo con la fase de desarrollo del producto (a saber, diseño, prototipo, plena producción), el tipo de evaluación que interviene (por ejemplo, comprobaciones documentales, homologación de tipo, aseguramiento de la calidad) y la persona que realiza la evaluación (el fabricante o un tercero). El Enfoque Global fue completado por la Decisión del Consejo 90/683/CEE, que a su vez fue sustituida y actualizada por la Decisión 93/465/CEE. De esta manera, la evaluación de la conformidad se basa en: el diseño y las actividades internas de control de la producción del fabricante; el examen de tipo realizado por un tercero combinado con las actividades internas de control de la producción del fabricante; el examen de tipo o de diseño por un tercero

Consecuencia de este carácter de *apertus* que tiene la disposición del sistema y modelo de gestión y control es la muy distinta realidad jurídica que, como luego veremos, presentan los modelos de control de unas a otras legislaciones autonómicas. Tan abierto es el modelo que como advierte LOPEZ BENITEZ que la LVV ni siquiera presenta un modelo propio para el control de las Denominaciones de Origen de ámbito supra autonómico, postergando esta concreción a lo que se disponga en los futuros Reglamentos.

En lo que refiere a estas denominaciones, el Reglamento de la Denominación de Origen «Cava», aprobado en 1991¹⁹³, mantiene el modelo del Comité de Cata al que se refiere el artículo 29¹⁹⁴ del mismo, cuyo régimen jurídico es remitido a las normas del Anexo II. El citado Anexo, parco en su contenido, se limita a establecer que *"El Comité de Cata estará formado por personas expertas en la técnica del análisis sensorial, con reconocidas facultades, relación y conocimiento del sector. Los catadores serán designados por el Consejo Regulador tras la valoración de su Currículum profesional. Los catadores no podrán ser miembros de los Servicios de Control y Vigilancia del*

combinado con la homologación por un tercero del producto o de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la producción o de la verificación del producto por un tercero; la verificación unitaria por un tercero del diseño y la homologación por un tercero de sistemas integrales de aseguramiento de la calidad. Las directivas de Nuevo Enfoque se basan en los principios siguientes:

1. La armonización se limita a los requisitos esenciales.
2. Únicamente los productos que cumplen los requisitos esenciales pueden comercializarse y entrar en servicio.
3. Se presume que las normas armonizadas cuyos números de referencia se hayan publicado en el Diario Oficial y que se hayan transpuesto a normas nacionales, son conformes con los requisitos esenciales correspondientes.
4. La aplicación de las normas armonizadas u otras especificaciones técnicas seguirá siendo voluntaria y los fabricantes son libres de elegir cualquier solución técnica que cumpla los requisitos esenciales.
5. Los fabricantes pueden elegir entre los diversos procedimientos de evaluación de la conformidad contemplados en la directiva aplicable. (<http://www.minetur.gob.es/>)

¹⁹³ Reglamento de la denominación Cava y de su Consejo Regulador, aprobado por Orden de 14.11.91 (BOE 20.11.91) y modificado mediante Ordenes de 09.01.92 (BOE 16.02.92), 08.07.92 (BOE 21.07.92), 06.05.93 (BOE 19.05.93), 15.09.95 (BOE 23.09.95), 06.02.98 (BOE 12.02.98), 30.06.05 (BOE 13.07.05), 23.02.07 (BOE 27.02.07) y 21.05.10 (BOE 04.06.10)

¹⁹⁴ Artículo 29. La constitución y funcionamiento del Comité de Cata, así como la calificación de los vinos base y vinos espumosos con derecho al uso de la Denominación "Cava", se regirán por las normas que se recogen en el Anexo II de este Reglamento

Consejo" (párrafo 2º del apartado 1.1) y que *"Los catadores cesarán en sus funciones a petición propia, cuando falten a tres convocatorias sin justificar, o se origine incompatibilidad por sus funciones en los Servicios Técnicos del Consejo"* (párrafo 4º del mismo apartado).

Estos Servicios Técnicos del Consejo serán los encargados de coordinar al Comité de Cata, encomendándole el Reglamento la convocatoria y organización de las catas. También es de su responsabilidad el levantamiento de las actas correspondientes así como el anonimato de las muestras objeto de la cata.

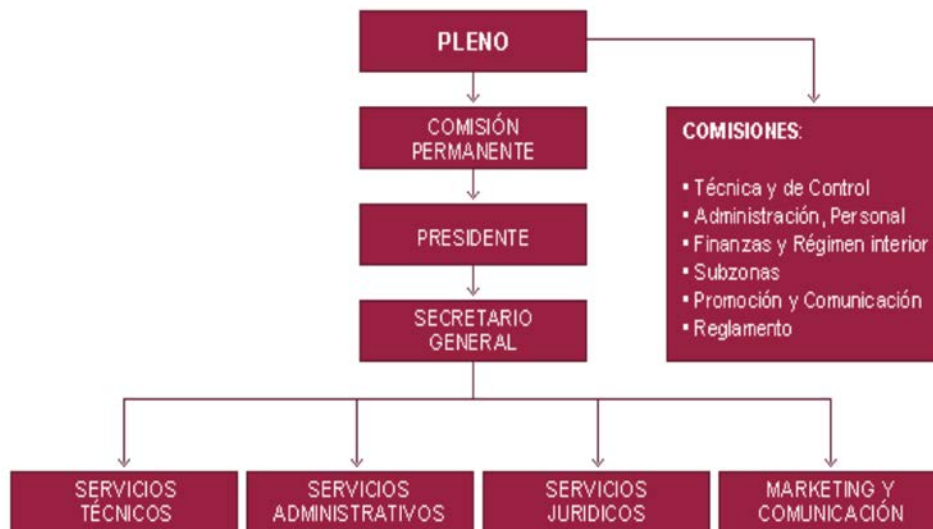
Por lo que se refiere a la D.O.C. "Rioja", Orden APA/3465/2004, de 20 de octubre, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada «Rioja» y de su Consejo Regulador, establece en su artículo 3º, que las funciones del Consejo Regulador, *"de conformidad con lo establecido en la Ley 24/2003 y sin perjuicio de las competencias propias de las Administraciones Públicas"* son la defensa de la Denominación de Origen Calificada, la aplicación de su Reglamento, velar por el cumplimiento del mismo, así como el fomento y control de la calidad de los vinos amparados. El mismo Reglamento vuelve a tratar el *"Control y Vigilancia de la Denominación"* en el artículo 45, cuyo párrafo primero es meridiano al decir que *"El Control y Vigilancia de la Denominación de Origen Calificada Rioja será realizada por Veedores. Estos Veedores estarán habilitados, a iniciativa del Consejo Regulador por el M.A.P.A, con cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27.1.b) de la Ley 24/2003."*

El propio entorno web¹⁹⁵ de la DOC Rioja publica este organigrama del Consejo Regulador, en el que puede apreciarse cierta ambigüedad respecto al modelo elegido.

¹⁹⁵ <http://es.riojawine.com/es/33-estructura-y-organigrama.html>



Si vemos la propuesta de organigrama que el mismo entorno publicaba en el año 2008 resulta que sin haber habido cambio alguno en el reglamento orgánico y de funcionamiento de la D.O.C "Rioja", desaparecen de su organigrama los Servicios Técnicos, así como su dependencia respecto a todo tipo de órganos y comisiones que a fecha de hoy siguen existiendo, para, con un color diferente, aparecer ahora en paralelo a la estructura de gestión, todo ello por obra y gracia de lúcidas linotipias que hacen creer que la independencia y autonomía de los órganos de control pende de la distribución y el cromatismo que sobre un papel se estampe. Como tristemente suele suceder, parece no solo que el papel lo aguanta todo, sino además, que todo se reduce a papel, eso sí, en ocasiones es de colores.



Según la misma fuente, el Órgano de Control de la D.O.C. Rioja ha sido desarrollado a través del Servicio Habilitado de Veedores. Su Director depende funcionalmente del representante designado por el Ministerio. A él corresponde la dirección de las tareas de inspección y control del origen de los productos expedidos por los operadores, así como del cumplimiento del Pliego de Condiciones y el Reglamento y demás normas del Consejo Regulador con respecto a la elaboración y puesta en circulación de los vinos amparados por la D.O.C. "Rioja". Desarrolla sus funciones con independencia del Secretario-Director General de la D.O. y del Pleno. Los veedores o inspectores han de estar habilitados por el MAGRAMA para la realización del control oficial. El Servicio, que estará certificado bajo la norma ISO 45011, podrá requerir la colaboración y el soporte del resto de departamentos del Órgano de Gestión para la ejecución de sus tareas de inspección y de control.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Según <http://www.mercadosdelvino.com/la-ley-de-denominaciones-de-origen-aun-esta-en-fase-de-discusion/> El Anteproyecto de Ley de las Denominaciones de Origen, de ámbito supraautonómico, pretende regular los aspectos generales del sistema de control de las mismas para verificar las condiciones de producción antes de la comercialización, tarea que, en principio, corresponde al MAGRAMA. Aún así, se pretende, a través de tal ley, determinar que la gestión pueda realizarse mediante un Consejo Regulador

Ahora bien, son los Servicios Técnicos del Consejo quienes en última instancia detentan la competencia sobre la calificación o descalificación de los vinos. El Anexo II del Reglamento de 2004, al abordar la situación de no calificación, establece en su apartado primero que los vinos pueden no ser calificados por el informe de los Servicios Técnicos del Consejo Regulador, relativo al incumplimiento de la legislación vigente, si no alcanzan los niveles analíticos exigidos o si presentan defectos sensoriales que no puedan ser subsanados mediante prácticas o tratamientos autorizados. De esta suerte, los Servicios Técnicos se constituyen en el órgano de control de la Denominación, separado del órgano de gestión aunque integrados ambos, como puede verse en el gráfico, en una misma estructura¹⁹⁷.

con personalidad jurídica propia; así la propia DO puede ostentar funciones de control a excepción de la tramitación de expedientes. Desde hace algunos años, el Consejo Regulador riojano ha luchado por ser reconocido por la Unión Europea como autoridad competente de control e, incluso, en su día presentó una enmienda relacionada con el actual Anteproyecto de Ley para establecer una clara separación entre el control y la gestión establecida en la vigente Ley del Vino. Así, ambas funciones dependerían administrativa y funcionalmente del Consejo Regulador, encargado de instruir expedientes sancionadores e imponer sanciones. Ante esta situación, el Gobierno de La Rioja asegura que el MAGRAMA es sensible a las demandas del Consejo Regulador. El Ejecutivo riojano afirma que, aunque el Ministerio retire las competencias de control e inspección de la DOC Rioja para otorgárselas a los veedores, que ocuparían el papel de inspectores, estos no tendrían capacidad para levantar actas. Frente a esta declaración, el Ministerio ha apuntado que delegaría tal control a una agencia externa pero que, aún, “la Ley de las Denominaciones de Origen está en fase de discusión”. Los riojanistas opinan, por su parte, que la actitud de unos y otros podría llevar a que tal control fuera ejecutado por organismos privados, lo cual recrearía una situación negativa y prejudicial para la DO.

¹⁹⁷ Artículo 15. Proceso de calificación.1. *Todos los vinos obtenidos en la zona de producción en bodegas inscritas, para poder hacer uso de la denominación calificada "Rioja", deberán superar un proceso de calificación de acuerdo con lo dispuesto en el Título VI del Reglamento (CE) 1493/1999.2. El proceso de calificación se efectuará por partida o lote homogéneo y deberá ser realizado por el Consejo Regulador, de acuerdo con las normas que se indican en el Anexo 2 de la Orden por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada "Rioja" y de su Consejo Regulador. Artículo 17. Descalificación.1. Los vinos calificados deberán mantener las cualidades organolépticas características de los mismos, especialmente en cuanto a color, aroma y sabor. En el caso de que se constate alguna alteración en estas características, en detrimento de la calidad, o que en su elaboración o Crianza se hayan incumplido los preceptos de este Reglamento o los señalados en la legislación vigente, será descalificado por el Consejo Regulador, lo que llevará consigo la pérdida del derecho al uso de la denominación en la partida afectada.* *Así mismo, se considerará como descalificado obtenido por mezcla con otro previamente descalificado. 2. La descalificación de los vinos podrá ser realizada por el Consejo Regulador en cualquier fase de su elaboración o Crianza, en el interior de la zona de producción, y a partir de la iniciación del expediente de descalificación, deberán permanecer en envases, identificados y debidamente rotulados, bajo el control de dicho Organismo.*

Todo ello dibuja un horizonte heterogéneo y dispar que, a juicio de PINO TARRAGONA presenta a los sujetos ajenos al sector un horizonte confuso, lo que unido a la desconfianza que genera el hecho de que sean los propios operadores que deben ser sujetos del control los que elijan sus respectivos órganos de control y certificación lleva a esta misma autora a interrogarse si realmente es posible garantizar su necesaria independencia respecto de la estructura de gestión¹⁹⁸, cuando, además de ser elegido por los propios interesados, una de las modalidades legales lo contempla inserto en el propio órgano de gestión. Estas dudas aconsejarían que hubiera una autoridad pública que controlara dicha independencia, planteándose entonces la controversia de hasta dónde ha de llegar la desconfianza en los órganos de control, pues parte, sino no toda su virtualidad, se diluye cuando aquellos se convierten a su vez en objeto de control.

Por su parte, LÓPEZ BENÍTEZ¹⁹⁹ dirige su crítica al hecho de que si lo que se pretendía con la LVV era la total separación entre las funciones de gestión y las funciones de control con el propósito firme de evitar injerencias y presiones sobre los órganos de control -integrados en la misma estructura que los órganos de gestión- en sus decisiones de calificación o descalificación de los caldos, la solución que acoge este art. 27 LVV que permite que sea el productor el que libremente determine qué entidad de certificación calificara sus vinos, lo que puede acabar desembocando en una relación

¹⁹⁸ SABATE VIDAL, J. M. *Revista catalana de dret públic*, núm. 35, 2007. Els consells Reguladors de les denominacions d'Origen vitivinícoles catalanes com a corporacions de dret públic. Págs. 435-462. Advierte este autor que esta posibilidad plantea serios problemas, pues genera gran desconfianza el hecho de que en la opción por uno de los dos sistemas de control o inspección regulados en esos párrafos, la elección del organismo independiente de inspección o control corresponderá, *en todo caso*, al operador que deba ser objeto de control. Nos preguntamos si realmente mantendrá su independencia el organismo controlador respecto del sujeto controlado cuando aquél debe su elección al sujeto que va a ser objeto de control e inspección, pese a que se remitan los resultados de su actividad —y sólo los derivados de la inspección, no los derivados del control— a la Administración, la cual sólo podrá adoptar medidas correctoras y no de carácter sustitutivo. ¿No sería preferible que fuera la Administración la que, no solamente autorice al organismo, sino que controle además el correcto ejercicio de su actuación y su independencia del organismo controlado? Esta posibilidad se vincula a una tendencia un tanto desreguladora y que puede no ofrecer suficientes garantías, lo cual difiere de la pretendida autorregulación privada del sector económico en cuestión.

¹⁹⁹ LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Del Estatuto del Vino a las leyes del vino*, p. 223 y ss., y, del mismo autor, «Algunas anotaciones sobre la Ley de la viña y el vino de Castilla y León»,

clientelar tan viciada como la que la que el texto de la LVV pretendía evitar. Este mismo autor entiende que las postulados de transparencia y la necesaria independencia entre controladores y controlados aconsejan que la elección de la entidad de control se ha a través de un concurso público. Como veremos más adelante, algunos textos autonómicos se han hecho eco, en cierto modo, de esta demanda.

Conviene antes de seguir adelante, hacer una breve exposición sobre sistemas de certificación a los que alude el precepto y cuál es su contenido.

La idea de la calidad en ningún ámbito de la vida de los hombre es unívoca. Tampoco en los productos agroalimentarios en los que al menos podemos distinguir varios planos distintos y tratar separadamente la seguridad alimentaria, la calidad, nutricional y la calidad definida por los atributos de valor. Esta última calidad, que es la ansiada en el sector sobre el que estamos escribiendo, va más allá de la calidad básica nutricional o de inocuidad de un alimento, y lo que pretende es la singularización de los alimentos conforme a sus características organolépticas y a la satisfacción del acto de alimentarse ligada a factores socioculturales, medioambientales, éticos, tradicionales, etc. Así se consideran elementos como el color o sabor de los alimentos o el respeto a las tradiciones o métodos tradicionales de elaboración. En este caso, no se focaliza la atención tanto en los mínimos de seguridad alimentaria o características nutricionales de los caldos como en el carácter diferencial que proporcionan estos mismos atributos de valor ligados a su origen y a su modo de elaboración. Estos atributos entran en la categoría de atributos de confianza²⁰⁰, lo que proporciona al consumidor información sobre características que o bien no pueden ser conocidas por él ni antes ni después del consumo, o bien pueden serlo solo después del consumo, pero su coste económico o su

²⁰⁰ En función de la información a la que acceden los consumidores sobre un producto se pueden establecer tres grandes grupos de características (Compés, 2001) o atributos de valor: Atributos de búsqueda. Los que pueden ser conocidos antes de la compra. Aquí se incluye todo aquello que identifica o diferencia un producto de otro, y que es fácilmente reconocible por el consumidor en el acto de compra como, por ejemplo, el tipo de producto, la marca comercial, el peso o el tamaño, el tipo de envase, etc. B) Atributos de experiencia. Aquellos otros que pueden ser conocidos una vez se ha consumido el producto. Estos atributos son los que hacen que un consumidor vuelva a adquirir un producto determinado una vez que ya lo ha probado, y haber comprobado que satisfacía sus necesidades y C) Atributos de confianza.

dificultad hacen que en la práctica sea inconcebible. La certificación surge como la herramienta idónea para dar a conocer los atributos de valor, emitida por una entidad independiente y acreditada. La certificación cobra por ello en el aseguramiento de los atributos de confianza un especial interés, pues lo que en definitiva se pretende es que aquellos atributos de valor tornen en atributos de búsqueda para los consumidores.

La acreditación de los organismos de control es la declaración realizada por un órgano competente de la suficiencia técnica de aquellos. En nuestro país el órgano competente para acreditar a los organismos que pretenden supervisar el cumplimiento de un determinado estándar de calidad es la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), comprobando que a su vez ellos cumplen con una de las normas EN-45000. A su vez, los organismos de control serán los encargados de evaluar y certificar que los productos, sistemas, servicios o personas (en adelante producto) cumplen los requisitos que se pretenden.

Conviene dejar claro en este punto que certificación e inspección no son actividades inseparables. La inspección está integrada en el proceso de certificación, como es natural, pero no tiene por qué ser desarrollado por el mismo órgano que certifica; puede ser un órgano independiente y dedicado exclusivamente a esta labor de inspección.

En atención a la naturaleza jurídica del órgano de certificación encontraremos sistemas de certificación públicos, si los protocolos aplicados tienen naturaleza de norma jurídica pública –caso de los Institutos de Calidad Agroalimentarias a los que más tarde aludiremos-, y sistemas de certificación privados, cuando los pliegos no tienen tal carácter.

También podemos separar aquellos sistemas según que el objeto de la certificación sea acreditar un determinado origen del producto de sistemas que evalúan o no vínculos geográficos con los productos²⁰¹.

Es posible distinguir también entre sistemas que tienen por finalidad la certificación de la producción de los bienes o bien el de la transformación o distribución de aquellos.

Por último, atendiendo a su necesidad, los sistemas de certificación pueden ser voluntarios u obligatorios. Son obligatorios cuando la legislación impone su realización para acoger el producto, bien o servicio a un determinado nivel de protección. Que sea obligatorio no significa necesariamente que haya de ser oficial. El control oficial es el que realizan las Administraciones Públicas a través de sus inspectores, pero puede ser, y así sucede en la LVV, que este control pueda ser sustituido por el realizado por otras entidades que no tengan carácter de Administración Pública, siendo igualmente obligatorio.

En lo que respecta al sector Vitivinícola, se acogen distintos niveles de protección, cada uno con su propia normativa reguladora y exigencia de control²⁰².

La normativa comunitaria viene presidida por el Reglamento (CE) nº 1493/1999 del Consejo, que regula para los Vinos de Calidad Producidos en Regiones Determinadas, un conjunto de reglas comunes a la producción de estos vinos. Igualmente se puede compatibilizar en el etiquetado la calificación Denominación de

²⁰¹ Así, por ejemplo, la Unión Europea establece que una Denominación de Origen Protegida produzca, transforme y elabore su producción en una zona geográfica delimitada. El sistema IFS sin embargo no certifica el origen geográfico de cada producto.

²⁰² La Ley de la Viña y el Vino así lo recoge en su artículo 14. Normativa específica para cada nivel, al establecer que: "1. Cada nivel de protección contará con una regulación general, que, en todo caso, recogerá las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria, de esta ley y, en su caso, de la legislación autonómica, así como la correspondiente al sistema de control de los vinos. 2. Asimismo, para el reconocimiento de la protección de un nombre geográfico empleado para la protección de un vino de la tierra o un v.c.p.r.d., éste deberá contar con una norma específica reguladora, de acuerdo con los requisitos establecidos en cada caso."

Origen con la denominación comunitaria v.c.p.r.d. La LVV regula en su artículo 20²⁰³ este nivel de protección.

En nuestro ordenamiento jurídico, la LVV dibuja las denominaciones de origen calificadas²⁰⁴ como una evolución de la figura de las denominaciones de origen con requisitos de autorización más estrictos.

²⁰³ Artículo 20. Vinos de calidad producidos en regiones determinadas.

1. Los vinos de calidad producidos en regiones determinadas, definidos según la normativa de la Unión Europea y que se produzcan en España, pertenecerán a uno de los niveles enumerados en el párrafo b) del apartado 1 del artículo 13 de esta ley.

2. Los nombres protegidos por su asociación con cada uno de los niveles de v.c.p.r.d. tendrán necesariamente carácter geográfico. Excepcionalmente y en el marco de la normativa comunitaria, podrán ser consideradas como v.c.p.r.d. las denominaciones tradicionales no geográficas que designen vinos originarios de una región, comarca o de un lugar determinado y que cumplan las condiciones señaladas en cada caso.

3. La Administración pública competente en cada caso reconocerá la existencia de un v.c.p.r.d., previo el procedimiento que reglamentariamente se establezca. La comunicación a la Unión Europea del reconocimiento de los nuevos v.c.p.r.d., para su protección comunitaria e internacional, corresponderá en todo caso a la Administración General del Estado.

4. La Administración pública competente en cada caso determinará reglamentariamente los supuestos en los que se podrá suspender o revocar el reconocimiento de un v.c.p.r.d. concreto o de sus órganos de gestión o control, cuando en él se constate el incumplimiento grave, reiterado y generalizado de los requisitos establecidos para acceder al nivel de protección que le haya sido reconocido o a la autorización otorgada.

5. Los operadores que deseen acogerse al amparo de un v.c.p.r.d. deberán inscribir sus viñedos, bodegas y demás instalaciones en el correspondiente órgano de gestión, cuando exista, y someterse, en todo caso, a un sistema de control.

²⁰⁴ Artículo 23. Vinos con Denominación de Origen calificada.

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

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

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

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

d) Que en las bodegas inscritas, que habrán de ser independientes y separadas, al menos, por una vía pública de otras bodegas o locales no inscritos, solamente tenga entrada uva procedente de viñedos inscritos o mostos o vinos procedentes de otras bodegas también inscritas en la misma Denominación de Origen calificada, y que en ellas se elabore o embotele exclusivamente vino con derecho a la Denominación de Origen calificada o, en su caso, a los vinos de pagos calificados ubicados en su territorio.

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

2. La gestión deberá estar encomendada a un órgano de gestión, denominado Consejo Regulador, en la

La legislación comunitaria permite también que determinados vinos de mesa añadan una Indicación Geográfica identificativa del lugar donde se han producida, que en nuestro ordenamiento, por mor de la 24/2003 de 10 de julio, de la Viña y del Vino se conocen como *Vinos de la Tierra*²⁰⁵. Esta Indicación Geográfica puede venir acompañada de otra información como son el año de cosecha, el nombre de una o varias variedades de vid, indicaciones relativas al método de elaboración del producto, etc.,

III. EL CONTROL DE LOS OPERADORES Y LA CERTIFICACION EN LA LEGISLACION AUTONOMICA

En la normativa autonómica existe una cierta coincidencia en estampar, para la certificación y el control de los niveles de protección, una doble oferta, incluso en aquellos casos en los que se ha adoptado la personificación jurídico-pública de los órganos de gestión de los Consejos Reguladores, abriéndose en tales casos la

forma que la normativa de la Administración pública competente determine.

²⁰⁵ Para los viticultores y elaboradores de vinos, o sus agrupaciones o asociaciones, que pretendan el reconocimiento de un nivel de protección de vino de mesa con derecho a la mención tradicional Vino de la Tierra son obligatorios una serie de requisitos, menos estrictos que los necesarios para constituir una Denominación de Origen. Actualmente existen 43 Vinos de la Tierra que cuentan con la aprobación correspondiente. Corresponde a las comunidades autónomas la autorización de los Vinos de la Tierra cuando el área geográfica correspondiente a dicha indicación esté incluida íntegramente en su territorio (lo cual sucede en 42 de los 43 vinos actualmente aprobados).

Artículo 21. Vinos de calidad con Indicación Geográfica.

1. A los efectos de esta ley, se entenderá por vino de calidad con Indicación Geográfica el producido y elaborado en una región, comarca, localidad o lugar determinado con uvas procedentes de los mismos, cuya calidad, reputación o características se deban al medio geográfico, al factor humano o a ambos, en lo que se refiere a la producción de la uva, a la elaboración del vino o a su envejecimiento.

2. Los vinos de calidad con Indicación Geográfica se identificarán mediante la mención «vino de calidad de», seguida del nombre de la región, comarca, localidad o lugar determinado donde se produzcan y elaboren.

3. Los vinos de calidad con Indicación Geográfica contarán con un órgano de gestión y se someterán a un sistema de control conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

posibilidad de que las funciones de control y certificación puedan ser ejercidas por el propio Consejo Regulador o por una entidad pública o privada.

En primer lugar, algunos Parlamentos autonómicos han optado por atribuir a los Consejos Reguladores la naturaleza de Corporaciones de Derecho Público²⁰⁶, continuando aquellos con las tradicionales funciones de certificación y control que les reconocía la legislación anterior, integrando para ello, en la propia arquitectura del Consejo Regulador, una estructura organizativa de control, permitiéndose, no obstante, que sean los propios reglamentos de las Denominaciones de Origen los que puedan decantarse por alguna de las modalidades de inspección y control previstas en el artículo 27.1 de la LVV.

Para los vinos de calidad con Indicación Geográfica, el control podrá ser llevado a cabo por un instituto tecnológico autonómico, o por una entidad que cumpla los

²⁰⁶ Cabe traer a colación aquí que la Ley de la Viña y el Vino de Castilla y León en su artículo 24 separa de un lado la expresión del Consejo Regulador como Corporación de Derecho Público para la gestión de las D.O., las D.O.C. y los vinos de pagos, y de otro, asociaciones privadas legalmente constituidas como órganos de gestión de los vinos de calidad con I.G. De igual modo, la Ley 9/2006 del Parlamento Aragonés prevé que los órganos de gestión de las DO y las DOC tendrán el carácter de corporación de derecho público. El artículo 8 de la Ley de Calidad Agroalimentaria de Cataluña ley Comunidad Autónoma de Cataluña 14/2003, de 13 de junio, de Calidad Agroalimentaria (BOE núm. 174 Martes 22 julio 2003) considera en su preámbulo a los Consejos Reguladores como corporaciones de derecho público con personalidad jurídica propia y en el mismo sentido se pronuncia el artículo 10.1 de la Ley de Ordenación Vitivinícola de la Generalidad de Cataluña 15/2002 de 27 de Junio, al afirmar que “Los Consejos Reguladores se constituyen como corporaciones de derecho público a las que se atribuye la gestión de la Denominación de Origen.” Otros tantos ejemplos encontramos en la normativa autonómica sobre la materia en el País Vasco (artículo 31.3 de la Ley 5/2004 de 7 de Mayo de ordenación vitivinícola), en Murcia (artículo 1 de la ley 6/2003 de 12 de Noviembre de los Consejos Reguladores), en Galicia (Ley 2/2005 de 18 de Febrero de Protección y Defensa de la Calidad Alimentaria) o en Baleares (Decreto 49/2004 de 28 de mayo sobre Régimen Jurídico y Económico de los Consejos Reguladores y de otros entes de gestión y control de la denominación de calidad). Igualmente ocurre en la Ley de la Comunidad Valenciana, artículos 44 y siguientes de la Ley 2/2005 de 27 de Mayo, de Ordenación del sector vitivinícola de la Comunidad Valenciana BOE núm. 154 Miércoles 29 junio 2005 y en las leyes del Parlamento Cántabro 3/2000 -órganos desconcentrados de Organismo Autónomo Oficina de Calidad Alimentaria, (ODECA) LEY de Cantabria 3/2000, de 24 de julio, por la que se Crea el Organismo Autónomo Oficina de Calidad Alimentaria. BOE N° 214, del miércoles 06 de Septiembre de 2000. Artículos 9 y ss. – y la ley canaria. (Ley 10/2006, de 11 de diciembre, de los Consejos Reguladores de Vinos de Canarias (B.O.C. 243, de 18.12.2006.) Artículo único) Y La Ley Murciana de Consejos Reguladores Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores. (BOE núm. 47 de 24 de Febrero de 2004)

requisitos establecidos con la normativa UNE-45011 para las actuaciones y actividades de control o si se trata de inspecciones, de conformidad con la norma UNE-EN-45004.

En los demás niveles de protección, a las opciones anteriores, se suele añadir una posibilidad más, y es que el control sea realizado por un órgano de naturaleza pública adscrito al órgano de gestión, pero independiente tanto jerárquica como administrativamente.

Las soluciones que sobre esta se han propuesto en la legislación autonómica están fuertemente entrelazadas con la naturaleza que se haya dado a los órganos de gestión, distinguiéndose en esta línea claramente dos modelos, el modelo corporativo, adoptado en aquellas comunidades autónomas que han optado por dar a los Consejos Reguladores la naturaleza de corporaciones de derecho público, en las que estos Consejos conservan las facultades de certificación, y el modelo institucional, en el que las funciones de calificación y descalificación de los vinos se encomiendan a un Instituto u organismo autónomo adscrito a la Consejería competente.

En cualquier caso, habrán de ser los reglamentos de las denominaciones de origen y sus Consejos Reguladores quienes hayan de decantarse por alguna de las fórmulas que exhibe la legislación autonómica correspondiente.

1. MODELO CORPORATIVO

En la legislación catalana, el artículo 11.5 de la Ley 15/2002, establece que "*La función de autoridad de certificación y control debe ejercerse por el mismo Consejo Regulador o encargada a una entidad pública o privada, según la normativa vigente en cada momento.*" Este precepto permite tanto el control externo como interno, si bien

como apunta SABATE VIDAL²⁰⁷, la lectura de la Ley invita más bien a pensar que es el control por el propio Consejo Regulador la opción más estimada por el redactor.

Sin embargo, el desarrollo reglamentario operado por el Decreto 474/2004 se hace eco de las previsiones de la legislación nacional al disponer en su artículo 38.1 que *"Los reglamentos correspondientes de las denominaciones de origen establecerán el sistema de certificación y control. El control podrá ser efectuado por un organismo de control integrado en el Consejo Regulador siempre que en el organigrama queden claramente separadas las funciones de gestión y las de certificación, o por un organismo independiente de control acreditado en el cumplimiento de las normas UNE-EN-45011 o UNE-EN-45004 o normas que la sustituyan."* Deja a salvo el precepto, sin perjuicio de lo anterior, la competencia del INCAVI para efectuar los controles que considere convenientes, tanto a los operadores como a los organismos u órganos de control.

La cuestión más áspera en esta regulación es la determinación del significado de las palabras del legislador al decir que *"en el organigrama queden claramente separadas las funciones de gestión y las de certificación"*. La simple disposición gráfica que separa ambos órganos no parece suficiente si lo que se pretende, al son de la normativa nacional, es dotar a los órganos de control de la independencia y autonomía que se entiende necesaria para el cumplimiento de su función. Esta ambigüedad en la redacción del precepto seguramente sea consecuencia de la sucesión histórica de normas. La ley de Cataluña es como sabemos, anterior a la Ley nacional, pero no así el Decreto de desarrollo de la ley autonómica, posterior a ambas normas y que quizá con el propósito de no traicionar a ninguna de las anteriores, dejó abocetado el modelo de control, condenándolo al infierno de la incertidumbre.

²⁰⁷ SABATE VIDAL, J. M. *Revista catalana de dret públic*, núm. 35, 2007. Els consells Reguladors de les denominacions d'Origen vitivinícoles catalanes com a corporacions de dret públic. Pág. 439

Consecuencia de esta indefinición ha sido el reflejo que esta materia ha tenido en los reglamentos de las denominaciones de origen aprobados hasta ahora por la Consejería de Agricultura de la Comunidad Autónoma.

El Reglamento de la D.O. "Tarragona"²⁰⁸, tras atribuir al Consejo Regulador Consejo Regulador de la Denominación de Origen, al Instituto Catalán de la Viña y el Vino (INCAVI), al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, y a otras administraciones competentes la defensa de la Denominación de Origen, la aplicación de su Reglamento, la vigilancia de su cumplimiento, así como el fomento y el control de la calidad de los vinos amparados (art.3), establece en el art 17.4 que será el Consejo Regulador quien establezca un Comité de Cata para la calificación de vinos, formado por cinco expertos y un delegado del presidente que actuará como coordinador. Este Comité será el que informe sobre la calidad de los vinos, ajustándose en su actividad a las normas establecidas por el Instituto Catalán de la Viña y el Vino y al resto de la normativa legal de aplicación. La descalificación de los vinos amparados se hará, según prevé el art. 18, por el Consejo Regulador cuando concorra por cualquier causa, presente defectos, alteraciones sensibles o que en su producción se hayan incumplido los preceptos del Reglamento.

Esta misma organización del control puede encontrarse en los demás Reglamentos de las denominaciones catalanas²⁰⁹. El Comité de Cata está presente en todos ellos y en todos ellos también se atribuye claramente el control a la competencia del Consejo Regulador. Lo que no aparece sin embargo por ninguna parte son las necesarias previsiones para garantizar la independencia y autonomía de los órganos encargados del control ni la garantía de inamovilidad de sus miembros.

²⁰⁸ Aprobado por Resolución de 8 de mayo de 2009, de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios, por la que se publica la Orden ARP/276/2005, de 14 de junio, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Tarragona.(BOE Núm. 162 Lunes 6 de julio de 2009).

²⁰⁹ Entre otros puede verse el Reglamento de la Denominación de Origen Montsant, aprobada por la Orden ARP/286/2005, de 15 de junio, y publicado en el DOGC de 28 de junio de 2005. 33 Véase el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña n.º 245, de 22 de agosto de 2003, en relación con la Ley estatal 24/2003, de 10 de julio (fundamento 4, punto 2)

Estas zonas de sombras, a juicio de SABATE VIDAL²¹⁰, “*nacen posiblemente de la contradicción espiritual entre la Ley catalana y la Ley estatal, inclinada la primera por un control efectuado por el propio Consejo Regulador, que confía en éste y lo convierte en una “extensión” de la propia Administración, mientras que la segunda se inclina por la “privatización” del control, movida contrariamente por la desconfianza en este ente.*”

La Ley 5/2004 de 7 de Mayo de Ordenación Vitivinícola del País Vasco, menciona en su artículo 32, entre los “Fines, funciones y ámbito de actuación del órgano de gestión”, como funciones propias la de calificar y descalificar el origen de la uva, los mostos y los vinos que opten a la protección, previa realización de los análisis físico-químicos y organolépticos que estimen oportuno, y expedir, en su caso, la certificación correspondiente (Apartado 2.e) y la de controlar la producción, la procedencia, la elaboración y la comercialización de los productos amparados.(Apartado 2.i). La regulación propia del Órgano de control se recoge en el artículo 35, en el que en el primer inciso del apartado primero se confía a la norma específica reguladora de cada vino de calidad el establecimiento de su sistema de control, que en todo caso habrá de estar separado de la gestión del mismo.

Seguidamente el precepto ofrece un catálogo de articulación mucho más parco que el mostrado para la LVV. Se contemplan únicamente dos opciones; bien un organismo de control, integrado en el órgano de gestión o independiente, acreditado en el cumplimiento de la norma UNE-EN 45011 o norma que la sustituya, bien por un organismo de inspección, acreditado en el cumplimiento de la norma UNE-EN 45004 o norma que le sustituya²¹¹.

²¹⁰SABATE VIDAL, J. M. *Revista catalana de dret públic*, núm. 35, 2007. Els consells Reguladors de les denominacions d’Origen vitivinicoles catalanes com a corporacions de dret públic. Pág. 453

²¹¹ El número 2º del artículo 35 añade a este breve catalogo que “**2.-** Sin perjuicio de lo señalado en el apartado anterior, las autoridades competentes en materia vitivinícola podrán efectuar, en todo caso, aquellos controles complementarios que consideren convenientes, tanto a los operadores como a los organismos u órganos de control.”

Con más tibieza aún que la visto en la legislación catalana, de la lectura del precepto parece que el órgano de control puede tanto ser independiente como no serlo, según este integrado o no en la estructura de gestión, lo que no deja de ser una obviedad, por otra parte. El uso de la conjunción disyuntiva equivale tanto, en este caso, y ante la ausencia de otro desarrollo, a decir que el control puede ser riguroso o serlo solo a voluntad del órgano de representación de los agentes controlados. Bien es cierto que los artículos 39 y siguientes que ya vimos a propósito de la inspección, reservan a los departamentos competentes en el área de agricultura de las Diputaciones Forales y al órgano competente del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco importantes competencias en materia de inspección de las infracciones en materia de viticultura, pero sobre el control, todo parece quedar en una cierta indefinición cuyo conjuro se traslada a los Reglamentos de los Consejos Reguladores, a pesar de la ya transcrita exigencia de separación entre el órgano de gestión y el de control.

La Resolución de 30 de noviembre de 2009, de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios, por la que se publica la Orden de 17 de junio de 2008, y que modifica el Reglamento de la Denominación de Origen «Bizkaiko Txakolina/Txakoli de Bizkaia/Chacolí de Bizkaia», aprobando su texto refundido, encomienda en su artículo 3º al Consejo Regulador, constituido como corporación de derecho público (art.29), la defensa de la Denominación de Origen, la aplicación de su Reglamento, la vigilancia del cumplimiento del mismo, así como el fomento y control de la calidad de los vinos amparados, cometidos que comparte con el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco, y al resto de Administraciones Públicas, cada una dentro de sus respectivas competencias. Respecto del control, el reglamento no puede ser más desconcertante. Si de una parte el artículo 39 obliga al Consejo Regulador a informar al órgano competente del Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco de las inspecciones y controles efectuados cada año y de los resultados obtenidos, de otra, el artículo 41 reserva la concesión del derecho al uso del nombre de la Denominación de Origen al Consejo Regulador previo informe vinculante del órgano de control, pero por ninguna parte se regula el órgano de

control, ni su dependencia, ni su composición, ni sus funciones. Ni siquiera en el reglamento de régimen interno Denominación de Origen “bizkaiko txakolina/txakoli de bizkaia/chacoli de bizkaia”²¹² se dice nada más allá de que corresponde a los órganos de gobierno del C.R., entre otros fines y funciones: el de seleccionar y contratar el organismo de control independiente que contempla el artículo 35 de la Ley de Ordenación Vitivinícola y al que se someterán todos los operadores inscritos en los registros del Consejo (Art. 6.23).

Una de las cuestiones que se plantearon respecto de los textos legislativos catalán y vasco, -también del Balear aunque es posterior a estos dos- es la compatibilidad entre el artículo 26 de la LVV, que la Disposición Final Segunda atribuye el carácter de básico, con el hecho de que ambos textos reserven a los Consejos Reguladores las potestades de certificación y control, ya que el texto nacional no la menciona entre las funciones a desempeñar por los órganos de gestión. LOPEZ BENITEZ²¹³ entiende sin embargo que la presunta incompatibilidad es fácilmente salvable si consideramos el contenido del apartado segundo del artículo 26 como “norma básica de mínimos”. En efecto, la redacción del apartado dice textualmente “*Para el cumplimiento de sus fines los órganos de gestión deberán desempeñar, al menos, las siguientes funciones*”. El empleo de la expresión “*al menos*” habilita para que la legislación autonómica pueda agregar a las previstas aquellas otras que estime necesarias para el cumplimiento de sus fines, entre los que naturalmente puede incluirse la potestad de certificación, y eso es precisamente lo que hacen la legislación catalana, vasca y la regulación balear.

La legislación balear se encuentra conformada por una pléyade de disposición de carácter reglamentario²¹⁴. En primer término, el Decreto 49/2004 de 28 de mayo, de

²¹² <http://www.bizkaikotxakolina.org/index.php?idioma=es&seccion=1&ctipo=2&contenido=226>

²¹³ LOPEZ BENITEZ, M. Del Estatuto del vino....Óp. cit. Pág. 201 y ss.

²¹⁴ Orden de 11 de marzo de 1996 del consejero de Agricultura y Pesca, sobre los documentos que han de acompañar al transporte de los productos vitivinícolas y los registros que se deben llevar en este sector. Decreto 62/1999, de 28 de mayo, por el que se regula la utilización del nombre de las islas en la

régimen jurídico y económico de los consejos reguladores y de otros entes de gestión y de control de denominación de calidad²¹⁵, tras configurar los Consejos Reguladores como corporaciones de derecho público de base asociativa, les atribuye junto a la natural gestión de la denominación, la certificación de las denominaciones de calidad, junto con las funciones que determina la normativa vigente, funciones que serán tuteladas por el Consejero competente en materia de agricultura del Gobierno de las Illes Balears o el órgano correspondiente de los Consejos Insulares con atribuciones en materia de agricultura (apartado 3º). El artículo 6 “*Finalidades y Funciones de los Consejos Reguladores*”, mencionaba en su apartado h). la de controlar, en su caso, la producción, la procedencia, la elaboración y la comercialización de los productos amparados y no amparados por la denominación de calidad, de las empresas inscritas. Por su parte, el artículo 9, bajo el título “*Control y certificación*” ofrece al igual que veíamos en los casos anteriores, una doble opción. Puede ser efectuado este control por el propio Consejo Regulador o ente asimilado siempre que en el organigrama queden claramente separadas las funciones de gestión y de control, -redacción ésta que recuerda la redacción catalana, por lo que cabe traer aquí los comentarios que allí hicimos-, o bien por un organismo independiente de control, autorizado por la autoridad competente en materia de calidad agroalimentaria. Por último, y de forma escueta, el Artículo 18.1, a propósito de la gestión de los Consejos, dirá en su apartado 1º que el reglamento de

designación de vinos con Denominación de Origen producidos en las Illes Balears. Decreto 131/2001, de 30 de noviembre, de creación del Instituto de Calidad Agroalimentaria de las Illes Balears. (BOIB núm. 147 de 08 de diciembre de 2001). Decreto 105/2002, de 2 de agosto (BOIB núm.95 de 8.8.02), por el que se modifican los Decretos 32/2002, de 8 de marzo, de creación del Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera de las Illes Balears y el 131/2001, de 30 de noviembre, de creación del Instituto de Calidad Agroalimentaria de las Illes Balears. Decreto 139/2002, de 22 de noviembre, por el que se regula el proceso electoral para la renovación de los miembros de los consejos reguladores de las denominaciones de calidad agroalimentaria (BOIB nº143 de 28/11/2002). Decreto 49/2004, de 28 de mayo, de régimen jurídico y económico de los consejos reguladores y de otros entes de gestión y de control de denominación de calidad (BOIB nº 79 de 05/06/2004). Orden de la consejera de Agricultura y Pesca de 14 mayo de 2010 por la que se establecen las normas para la certificación de la añada y la variedad de los vinos sin Denominación de Origen protegida ni Indicación Geográfica protegida. "Resolución del Director General de Agricultura y Desarrollo Rural de 15 de abril de 2011 por la que se determinan las condiciones para la gestión informática de los registros que se han de llevar en el sector vitivinícola" (BOIB núm.62, de 23-04-2011).

²¹⁵ Publicado en BOIB Núm. 79, de 5 de Mayo de 2004

cada denominación de calidad establecerá separadamente su sistema de gestión y control.

La separación entre órgano de control y órgano de gestión encuentra un caso paradigmático en el Reglamento de la Denominación de Origen mallorquina «Pla i Llevant», aprobada por Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno Balear de 1 de abril de 2005²¹⁶, y modificada por Orden del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de 7 de febrero de 2014. El Capítulo VIII lleva por Rubrica “Del órgano de control” y en su artículo 38 establece en su apartado primero que “*El Órgano de Control de la Denominación de Origen “Pla i Llevant” es un órgano desconcentrado del Consejo Regulador, sin dependencia jerárquica ni administrativa respecto del mismo y que se encuentra bajo la tutela de la Consejería de Agricultura y Pesca*”. Sus atribuciones en materia de control y certificación de la Denominación de Origen “Pla i Llevant”, se encuadran en el marco de este reglamento y del artículo 27 de la Ley 24/2003, de la Viña y del Vino. Será el Manual de Calidad de la Denominación Origen “Pla i Llevant”, aprobado por el Pleno del Consejo Regulador, el que detallará las funciones del Órgano de Control, y la composición, funciones, organización y sistema de gestión de los diferentes Comités que componen el Órgano de Control. En su órgano de dirección –Comité de Certificación- estarán representados al menos, viticultores, vinicultores y consumidores. Por último, el Manual de Calidad establecerá la organización y sistema de gestión del Órgano de Control y de los diferentes comités. Resulta también interesante que el mismo precepto admita contra las resoluciones del Comité de Certificación recurso de alzada ante la Consejería de Agricultura y Pesca de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, por cuanto supone implícitamente, a pesar de que no se diga en el Decreto, el reconocimiento de las facultades de certificación como ejercicio de funciones públicas o cuando menos se equipare a ellas en el régimen de revisión.

²¹⁶ Publicado en *Boletín Oficial de las Islas Baleares*, n.º 55, de 9 de abril de 2005

Sorprende, no obstante, la ausencia de toda disposición que garantice la independencia e inamovilidad de los miembros del órgano de control, sin la que toda pretendida independencia no pasa de ser una mera declaración formal.

Más sorprendente aun es que dentro de la misma CC.AA. en la Orden del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de 11 de abril de 2014 por la que se aprueba el Pliego de condiciones y el Reglamento de la Denominación de Origen “Binissalem” se asuma un modelo completamente diferente en el que el control y la certificación son llevadas a cabo por las entidades de certificación acreditadas de acuerdo con la norma ISO 17065:2012²¹⁷ y autorizadas por la Directora General de Medio Rural y Marino (Artículo 28) Permite el mismo precepto que el propio Consejo Regulador se pueda acreditar de acuerdo con la norma ISO citada para certificar los productos de la Denominación de Origen, y actuar como entidad de certificación previa autorización de la Directora General. Pero en todo caso serán los inscritos en los registros cuyos productos pretendan usar la Denominación de Origen quienes elijan la entidad de certificación.

El modelo previsto por el Decreto 49/2004 de 28 de mayo, para los Consejos Reguladores y de otros entes de gestión y de control de denominación de calidad, se completa con la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 14 mayo de 2010 por la que se establecen las normas para la certificación de la añada y la variedad de los vinos sin Denominación de Origen protegida ni Indicación Geográfica Protegida²¹⁸,

²¹⁷La ISO 17065 especifica los requisitos que cualquier organización, independientemente de su tamaño o razón social, deben contemplar para certificar que operan basándose en una competencia legal, con un desarrollo consistente y sostenible de su actividad y bajo la imparcialidad de las instituciones encargadas de realizar la certificación de productos que ofrecen. En esta norma el término “producto” hace referencia no sólo al producto como tal, si no que abarca también el conjunto de procesos que se llevan a cabo en la empresa para su obtención, así como los servicios y demás prestaciones que pueden ofrecer en el mercado. Para aplicar correctamente esta norma, es indispensable tener en cuenta otras normas como son: ISO 17000 sobre los principios básicos de la Evaluación de la Conformidad y la ISO 17020 sobre los requisitos para el funcionamiento de diferentes tipos de organismos que llevan a cabo actividades de inspección. La certificación en ISO 17065 supone que una determinada organización funciona bajo unos estándares para la obtención de su producto o la prestación del servicio, al tiempo que permite la comparabilidad de la certificación de productos alrededor del mundo.

²¹⁸Publicado en BOIB Núm. 77 de 25 de Mayo de 2010

estableciendo en su artículo 2 que la autoridad competente responsable de garantizar la certificación establecida en el artículo 63.1²¹⁹ del Reglamento (CE) 607/2009²²⁰ en el ámbito de las Islas Baleares es la Dirección General de Agricultura, si bien también en este caso el control director será realizado por las entidades de certificación autorizadas por la Consejería de Agricultura y Pesca²²¹.

²¹⁹ Artículo 63 Normas específicas relativas a las variedades de uva de vinificación y a los años de la cosecha de los vinos sin Denominación de Origen o Indicación Geográfica protegida. Los Estados miembros designarán a la autoridad o autoridades competentes responsables de garantizar la certificación prevista en el artículo 60, apartado 2, letra a), del Reglamento (CE) no 479/2008, con arreglo a los Criterios establecidos en el artículo 4 del Reglamento (CE) no 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo(1) La certificación del vino en cualquier fase de la producción, incluso durante el envasado del mismo, estará garantizada por: la autoridad o autoridades competentes mencionadas en el apartado 1, o uno o varios organismos de control en el sentido del artículo 2, párrafo segundo, punto 5, del Reglamento (CE) no 882/2004 que actúen como organismo de certificación del producto de conformidad con los Criterios establecidos en el artículo 5 de dicho Reglamento. La autoridad o autoridades mencionadas en el apartado 1 deberán ofrecer garantías adecuadas de objetividad e imparcialidad y contar con el personal cualificado y los recursos necesarios para desempeñar sus tareas. Los organismos de certificación mencionados en el párrafo primero, letra b), deberán cumplir la Norma Europea EN 45011 o la Guía ISO/IEC 65 (Criterios generales relativos a los organismos de certificación de productos) y, a partir del 1 de mayo de 2010, estar acreditados de acuerdo con dicha Norma o Guía. Los costes de la certificación correrán a cargo de los agentes económicos sujetos a ella.3. El procedimiento de certificación previsto en el artículo 60, apartado 2, letra a), del Reglamento (CE) no 479/2008, deberá aportar pruebas administrativas de la veracidad de la variedad, o variedades, de uva de vinificación o del año de la cosecha que figuran en la etiqueta de los vinos de que se trate. Además, los Estados miembros productores podrán decidir: llevar a cabo, sobre muestras anónimas, un examen organoléptico olfativo y gustativo del vino con el fin de verificar que la característica esencial del mismo se debe a la variedad, o variedades, de uva de vinificación utilizadas; un examen analítico en el caso de los vinos elaborados a partir de una sola variedad de uva de vinificación. La(s) autoridad(es) competente(s) o el (los) organismo(s) de control, a los que se hace referencia en los apartados 1 y 2, llevarán a cabo el procedimiento de certificación en el Estado miembro donde haya tenido lugar la producción. La certificación se llevará a cabo a través de: controles aleatorios basados en un análisis de riesgos; por muestreo, o mediante controles sistemáticos. Los controles aleatorios se basarán en un plan de control previamente elaborado por la autoridad que cubra diferentes fases de producción del producto. El plan de control será conocido por los agentes económicos. Los Estados miembros seleccionarán aleatoriamente el número mínimo de agentes económicos que deberán someterse a este control.

²²⁰ Reglamento (CE) n° 607/2009 de la Comisión de 14 de julio de 2009 por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 479/2008 del Consejo en lo que atañe a las denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas, a los términos tradicionales, al etiquetado y a la presentación de determinados productos vitivinícolas.(DOUE, 24 de Julio de 2009).

²²¹ Las entidades de certificación autorizadas por la Consejería de Agricultura y Pesca para la certificación de vinos varietales deberán cumplir con las siguientes obligaciones: a) Disponer de un manual de calidad que especifique el procedimiento de certificación de los vinos sin Denominación de Origen protegida ni Indicación Geográfica protegida que indiquen las variedades de uva o el año de cosecha en los vinos. b) Informar trimestralmente a la Dirección General de Agricultura sobre las

La Ley 2/2005, de 18 de febrero, de Promoción y Defensa de la Calidad Alimentaria Gallega²²², tras reconocer en su artículo 12 que los Consejos Reguladores de las denominaciones geográficas del sector alimentario existentes en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma gallega se constituyen como corporaciones de derecho público, aborda en el artículo 15 el “*Control y el Certificación*”. La norma gallega ofrece todas las posibilidades que adelantamos al comienzo del epígrafe, esto es, puede ser llevada a cabo bien por una entidad independiente de control que ajuste su funcionamiento a los requisitos establecidos en la Norma internacional de calidad para entidades de certificación de producto (Norma UNE-EN 45011 o norma que la sustituya)²²³, bien por un órgano integrado en el propio Consejo Regulador, siempre que cumpla los requisitos siguientes de separación, independencia jerárquica y administrativa respecto del órgano del gestión y de independencia del personal que lo

actuaciones llevadas a cabo en el ámbito de esta Orden. En el informe deben constar los operadores sobre los que se haya emitido el certificado, los operadores que se encuentren en proceso de certificación, las no conformidades detectadas a cada uno y el plazo otorgado para corregirlas. c) Comunicar a la Dirección General de Agricultura la retirada o la suspensión de la certificación de los operadores en el plazo de los diez días siguientes al que se haya producido la retirada o suspensión mencionadas. d) Informar a la Dirección General de Agricultura sobre cualquier circunstancia o actuación de los operadores sometidos al control de la entidad de certificación que pueda constituir una infracción administrativa. e) Enviar a la Dirección General de Agricultura, antes del 31 de enero de cada año, un resumen estadístico en relación a la su actividad como entidad de certificación en el que conste la información siguiente: - Cantidad de uva (en kilogramos) destinada a vino sin Denominación de Origen ni Indicación Geográfica protegida que indique las variedades o la añada, diferenciando entre el vino que indica variedades, añada o ambas. - Volumen de vino sin Denominación de Origen ni Indicación Geográfica protegida que indique las variedades o la añada, diferenciando entre el vino que indica variedades, añada o ambas. - Número de operadores, con la especificación de la actividad: viticultores, elaboradores y embotelladores - Volumen y valor de vino comercializado por destino (Islas Baleares, resto de España, Unión Europea y 3os países), con la distinción entre a granel y embotellado. - Existencias finales de la campaña.

²²² Publicado en DOG núm. 49 de 11 de Marzo de 2005 y BOE núm. 93 de 19 de Abril de 2005.

²²³ Estas entidades de control habrán de presentar, al inicio de su actividad, una declaración responsable de que cumplen con los requisitos establecidos en la normativa vigente para su ejercicio, ante la consejería competente en razón a la naturaleza del producto protegido por la denominación. Esta consejería establecerá un plazo para que la entidad independiente de control obtenga la acreditación conforme a lo establecido en el Reglamento de infraestructuras para la calidad y seguridad industrial, aprobado por el Real decreto 2200/1995, de 28 de diciembre. Si no obtuviera esta acreditación, la entidad no podrá continuar ejerciendo la actividad. Letra a) del número 1 del artículo 15 redactada por el número 1 del artículo 18 de la Ley [GALICIA] 1/2010, 11 febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior («D.O.G.» 23 febrero).

integre en el ejercicio de sus funciones²²⁴, bien por el Instituto Gallego de la Calidad Alimentaria, mediante el departamento correspondiente integrado en su estructura²²⁵, y todo ello sin perjuicio de que la consejería competente en razón a la naturaleza del producto protegido pueda efectuar aquellos controles complementarios que considere convenientes, tanto a los operadores como a los órganos o entidades de control.

La ley 10/2007 de 26 de noviembre de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía es reformada en lo relativo al control por la posterior Ley 2/2011 de Calidad Agroalimentaria de Andalucía, recogiendo la segunda la literalidad de las disposiciones que sobre el control establecía aquella y algunas otras.

La normativa andaluza establece sistemas de control diferentes en función del nivel de protección. Así, el control de los vinos de mesa con derecho a la mención «Vinos de la Tierra» se llevará a cabo por organismos independientes de control, definidos en el artículo 2 de la ley²²⁶ (Artículo 27). Para el caso de los vinos con Denominación de Origen o con Denominación de Origen calificada, el control y la certificación conocen una variedad desconocida en otras legislaciones autonómicas, a pesar no contemplar el control a través de un Instituto autonómico

²²⁴ Para el cumplimiento de estos requisitos, el Consejo Regulador podrá subcontratar todas o algunas de las actuaciones relacionadas con la certificación, a fin de asegurar la independencia e imparcialidad de la misma. La consejería competente autorizará la composición y funcionamiento de estos órganos de control y certificación, que habrán de cumplir la Norma UNE-EN 45011 o norma que la sustituya.

²²⁵ El artículo 14.2. permite a los Consejos Reguladores, para la realización de sus funciones de un modo más racional, la posibilidad de firmar acuerdos con el Instituto Gallego de la Calidad Alimentaria para la prestación de los servicios en que dicho instituto esté especializado.

²²⁶ El apartado j del Artículo 2 de la Ley 10/2007 del Parlamento de Andalucía aclara que para los efectos de la Ley se entenderá por Organismos independientes de control, los "*organismos autorizados por la Consejería competente en materia de agricultura y acreditados en el cumplimiento de la norma sobre «Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto» (UNE-EN 45011 o norma que la sustituya).*", añadiendo que "*No obstante, si éste tuviera formalizado contrato con un organismo de inspección para llevar a cabo las necesarias funciones de inspección que contempla el sistema de control previsto, dicho organismo independiente de inspección deberá a su vez estar autorizado por la Consejería competente en materia de agricultura y acreditado en el cumplimiento de la norma sobre «Criterios generales para el funcionamiento de los diversos tipos de organismos que realizan inspección» (ISO 17020 o norma que la sustituya).*"

La Ley 10/2007 puede calificarse de innovadora por cuanto ofrece dos posibilidades para el control no exploradas hasta ahora. En efecto, a las que podemos calificar como “ordinarias”, esto es, un órgano de control propio de la denominación y un órgano independiente de control, se añaden dos alternativas: un órgano de control creado a iniciativa de varios consejos reguladores²²⁷, que debe cumplir los requisitos

²²⁷ Sin duda esta previsión tiene su razón de ser ORDEN de 30 de noviembre de 2011, por la que se prueba el Reglamento de funcionamiento de las Denominaciones de Origen «Málaga», «Sierras de Málaga» y «Pasas de Málaga» y de su Consejo Regulador, así como los Pliegos de Condiciones de las Denominaciones de Origen «Málaga» y «Sierras de Málaga Reglamento de funcionamiento de las denominaciones de origen «Málaga», «Sierras de Málaga» y «Pasas de Málaga» (BOJA núm. 249 Sevilla, 22 de diciembre 2011) cuyo Artículo 4. "Órganos competentes." Establece que *"La gestión, representación y defensa de las denominaciones de origen, la aplicación de las normas contenidas en este Reglamento, la vigilancia de su cumplimiento y la certificación de los productos protegidos, así como el fomento y control de la calidad de los mismos, y la promoción, formación, investigación y desarrollo de los mercados, quedan encomendadas al Consejo Regulador de las Denominaciones de Origen «Málaga», «Sierras de Málaga» y «Pasas de Málaga», sin perjuicio de las competencias en materia de denominaciones de Origen que por Ley corresponden al Ministerio y a la Consejería competente en materia de Agricultura.* El Capítulo VI "Sistema de control" recoge en el Artículo 35 la regualcion del Organó de Control, para el que se dispone lo siguiente: *"1. De conformidad con lo establecido en la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, y en la Ley 2/2011, de 25 de marzo, las labores del control y certificación las llevará a cabo el Consejo Regulador a través de un Órgano de Control de las denominaciones, autorizado por la Consejería competente en materia de agricultura y cuya actuación se realizará de forma separada de la gestión de las Denominaciones de Origen. 2. La verificación del cumplimiento del Pliego de Condiciones antes de la comercialización, será efectuada por el órgano de control propio que realizará tanto las funciones de control como las de certificación en el ámbito de las Denominaciones de Origen, para lo que deberá estar acreditado en el cumplimiento de la norma EN 45011, o norma que las sustituya, sobre requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto. No obstante la verificación del cumplimiento de los Pliegos de Condiciones podrá ser llevada a cabo de conformidad con el artículo 28.1.b) de la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, hasta que se cumplan las condiciones de acreditación establecidas.* Esta regualcion se completa con las disposiciones contenidas en los artículos siguientes: Artículo 36. Principios de Organización. *"La actuación del órgano de control se desarrollará de manera separada de la gestión de las denominaciones de origen, sin ningún tipo de conflicto de intereses y con financiación propia para el desarrollo de sus tareas, quedando claramente diferenciado en el organigrama del Consejo Regulador, y ejerciendo sus funciones con independencia de los órganos de gobierno, si bien podrá ser auxiliado por el personal administrativo del Consejo Regulador, siempre de manera imparcial, objetiva y con sigilo profesional."* Artículo 37. Composición. *"El órgano de control contará con la figura de un Director de Certificación, y con los vedores necesarios, designados por el Consejo Regulador y habilitados por la Consejería competente en materia agraria, así como un Comité Consultivo, que actuará velando por la independencia e imparcialidad en las decisiones de certificación."* Artículo 38. Funciones. 1. *Corresponde al Órgano de Control: a) Verificación del cumplimiento del Pliego de Condiciones antes de la comercialización, tanto durante la producción, la elaboración del vino o las pasas como en el momento del envasado o después de esta operación. b) Emisión de informes, de carácter vinculante, previos a la inscripción de los operadores en los registros, como resultado de la auditoría previa. c) Certificación de los operadores, llevando a cabo la evaluación de la conformidad de tercera parte, siendo el responsable del funcionamiento del sistema de certificación. d) Comunicar a la Consejería competente en materia de agricultura cualquier infracción o sospecha de infracción que se detecte en el desarrollo de sus funciones de control. 2. El órgano de control, siempre que sea de conformidad con la*

exigibles a los organismos independientes de control y un órgano de control de otro Consejo Regulador, debiendo cumplir los requisitos exigibles a los organismos independientes de control. Resulta cuando menos sorprendente esta posibilidad de que el control de una Denominación de Origen sea controlada por la estructura de control de otra denominación distinta. Y lo es por cuanto de dudoso tiene la independencia misma de los órganos de control respecto de sus órganos de gestión respectivos. No parece desde esta óptica muy sensato dejar el control y la certificación de los propios vinos en manos de quien no deja de ser competencia en el mercado de consumo, a menos que tal órgano de control este tutelado por la Consejería competente, y aun así, no desaparecen tampoco las dudas que esta opción puede llegar a plantear.

A estas cabe sumar la no tan novedosa opción de que el control sea efectuado por la Consejería competente en materia agraria y pesquera, a través del órgano de control de la denominación, que será tutelado específicamente a este fin por dicha consejería, y que deberá cumplir lo establecido en la norma UNE-EN 45011 o norma que la sustituya, siendo el contenido de dicha tutela establecido mediante orden de la consejería competente.

Por último, para el control de los restantes vinos de calidad producidos en región determinada, el artículo 29 establece, tanto para el caso de los vinos de calidad con Indicación Geográfica como para el caso de los vinos de pagos y vinos de pagos calificados, que el control será efectuado por un organismo independiente de control.

Si un vino de pago pasa a formar parte de una Denominación de Origen o Denominación de Origen calificada, el sistema de control será aquel al que estén sometidos los vinos con Denominación de Origen o con Denominación de Origen calificada en la que estén ubicados.

legislación vigente, podrá extender su actividad de control a otras denominaciones de calidad diferenciada, actuando en estos casos como organismo independiente de control. Para ello, el Consejo Regulador deberá, previo acuerdo del Pleno, solicitar la conformidad de la Consejería competente en materia agraria, que evaluará si dicha actividad es compatible con la naturaleza y fines del Consejo Regulador, todo ello sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos legales exigidos para obtener su autorización como entidad de certificación."

La Comunidad Autónoma de Extremadura aborda la cuestión que nos ocupa en el Ley 4/2010, de 28 de abril, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas de Calidad Agroalimentaria de Extremadura. Tras establecer en su artículo 13 que el órgano de gestión de cada denominación tendrá la naturaleza de corporación de derecho público, y que, sin perjuicio de lo establecido en normas básicas estatales, se denominará «Consejo Regulador», (artículo 3), permite en el apartado 2 del artículo 14 que el órgano de gestión pueda asumir la certificación, si bien en este caso sólo podrá desempeñar aquellas funciones propias, delegadas o encomendadas que no interfieran los requisitos de responsabilidad, autonomía, imparcialidad, objetividad y confidencialidad exigidos para su acreditación. A pesar de ello, el artículo 16, que recoge entre las funciones de los órganos de gestión la de “*En su caso, actuar como organismo de certificación.*”(Apartado t), no incluye en el mismo precepto a ésta entre las dictadas en el ejercicio defunciones públicas.

Con el objetivo de mantener la necesaria asepsia del órgano de gestión en el ejercicio de esta facultad, se prevé en el mismo artículo 14 que las funciones atribuidas al órgano de gestión que puedan incidir en la certificación, deberán ser desempeñadas, supervisadas o contar con la intervención de la estructura de control, en su caso, mediante informes vinculantes, en los términos especificados en el manual de calidad, en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Norma UNE-EN 45011 o norma que la sustituya.

Sin embargo, no parece ser esta la primera opción del legislador extremeño que en el artículo 33, sin rubor, afirma que “*El control del cumplimiento del pliego de condiciones de una Denominación de Origen o Indicación Geográfica corresponde, inicialmente y de forma principal, al propio operador acogido voluntariamente a la denominación de que se trate.*”

No obstante, el texto ofrece la doble posibilidad que hemos visto en otras legislaciones autonómicas, esto es, que la certificación pueda ser efectuada por una entidad independiente acreditada en el cumplimiento de la norma UNE-EN 45011 o

norma que la sustituya, siempre que esté debidamente autorizada, o bien, como decíamos, por el órgano de gestión, siempre que se haya acreditado en el cumplimiento de la norma UNE-EN 45011 o norma que la sustituya para la verificación del pliego de condiciones correspondiente y haya sido debidamente autorizado por la Consejería competente.

La selección de la entidad independiente de control será efectuada por el órgano de gestión, de acuerdo con los principios que rigen la contratación de las Administraciones Públicas.

Para el órgano de gestión, el artículo 35 exige, para actuar como organismo de certificación, contar con una estructura de verificación del Pliego de Condiciones, separada, ajena e independiente de los demás órganos, plenamente responsable de las decisiones sobre la concesión, mantenimiento, suspensión y retirada de la certificación a los operadores, dotada de personal técnico competente sin conflictos de intereses y los medios materiales suficientes en los términos de dicha norma técnica.

Una vez más, se vuelve a echar en falta las disposiciones que garanticen no sólo la independencia y autonomía del órgano como tal, sino también de los miembros que lo componen, pues una cosa sin la otra no deja de ser mero envoltorio de una objetividad y autonomía huecas.

Con este horizonte, el Reglamento de la Denominación de Origen «Ribera del Guadiana» y de su Consejo Regulador²²⁸ opta en su artículo 41 por un órgano de control, integrado en el propio Consejo Regulador. Para ello se prescribe la configuración de una estructura de verificación separada, ajena e independiente de los demás órganos de gestión del Consejo, plenamente responsable de las decisiones sobre la concesión, mantenimiento, suspensión y retirada de la certificación de los operadores, dotada de

²²⁸ Resolución de 7 de septiembre de 2009, de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios, por la que se publica el Decreto 170/2009, de 24 de julio, (Boe Núm. 246 Lunes 12 de octubre de 2009)

personal técnico competente sin conflictos de intereses, con medios materiales suficientes, y acreditado de acuerdo con la Norma Europea EN 45011 o la Guía ISO/IEC 65 (criterios generales relativos a los organismos de certificación de productos)²²⁹ en los términos de la legislación comunitaria aplicable.

Ingenuamente, el precepto trata de salvar la imparcialidad, transparencia e independencia del sistema y mecanismos seguidos en el proceso de certificación del producto mediante la creación de un Comité de Partes, en el que estarán representados cuatro grupos: Viticultores, Bodegas, Distribuidores y Consumidores finales y Expertos. Y decimos que ingenuamente porque la representación de los distintos grupos no lo es a título personal, sino que los vocales cesarán en su puesto al dejar de pertenecer a la empresa, entidad o asociación que represente o cuando su situación profesional cambie, de forma que no pueda ser considerado representante del mismo grupo de interés en el que se encuadraba. Esta situación crea el cultivo necesario para que la certificación se vaya desplazando desde la comprobación objetiva del cumplimiento del reglamento hacia la negociación entre los distintos grupos representados sobre cómo y en qué forma se puede cumplir con la normativa. La naturaleza humana va en ello.

La Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón, contempla en el artículo 39 los sistemas de control. Al igual que en el caso anterior, se encomienda el control del cumplimiento de la norma técnica o Pliego de Condiciones de la denominación geográfica al propio operador acogido voluntariamente a la denominación, y para su verificación externa antes de la comercialización del producto

²²⁹ Esta Guía establece los requisitos generales que debe cumplir un organismo que opera un sistema de certificación de productos por tercera parte a fin de ser reconocido como competente y confiable. En esta Guía, el término “organismo de certificación” se utiliza para referirse a cualquier organismo que opere sistemas de certificación de productos. El término “producto” se utiliza en su sentido más amplio e incluye procesos y servicios. El término “norma” incluye otros documentos normativos, tales como especificaciones o regulaciones técnicas. El sistema de certificación utilizado por el organismo certificador puede incluir uno o más de los siguientes elementos, que podrían estar acompañados de una supervisión de la producción o una evaluación y supervisión del sistema de calidad del proveedor, o ambos, tal como se describe en la Guía ISO/IEC 53: ensayo o examen de prototipo; ensayo o inspección de muestras tomadas en el mercado, en el almacén del proveedor o una combinación de ambos; ensayo o inspección de cada producto o de un determinado producto, nuevo o ya en uso; ensayo o inspección de lotes; evaluación del diseño.

se ofrecen dos modalidades, cuya aprobación se hará por Orden del Departamento de Agricultura y Alimentación. Tales modalidades corren paralelas a las ofrecidas en la legislación nacional. La primera opción es la configuración de un órgano de control como una entidad independiente acreditada en el cumplimiento de la norma UNE-EN 45011 o norma que la sustituya y cuya selección corresponderá al órgano de gestión de acuerdo con los principios que rigen la contratación de las Administraciones Públicas. La segunda oferta es una estructura de control integrada en el propio órgano de gestión que cumpla con los requisitos que el precepto exige. Con una redacción más cuidada que en casos anteriores, la legislación aragonesa exige a estos últimos, en primer lugar, que la estructura de control se halle adecuadamente separada de los órganos de gobierno de la estructura de gestión, lo que parece ir más allá del mero aspecto formal de separación en un organigrama, longitud que vendría avalada por el contenido de la segunda exigencia; que su actuación se realice sin dependencia jerárquica ni administrativa respecto a los órganos de gobierno del órgano de gestión y bajo la tutela del Departamento de Agricultura y Alimentación. En el caso aragonés si se contempla la garantía de la inamovilidad de los miembros del órgano de gestión. Literalmente, el apartado 3º de la letra b) del número 2 del artículo exige que *“Que se garantice la independencia del personal que realiza las funciones de control, que habrá de ser habilitado por el Departamento de Agricultura y Alimentación y cuya remoción habrá de ser motivada e informada favorablemente por el mismo.”*. Se pide, por último, en esta modalidad que el funcionamiento del órgano se ajuste a la a la norma sobre «criterios generales para el funcionamiento de los diversos tipos de organismos que realizan inspección» (Norma UNE-EN 45004 o norma que la sustituya)²³⁰. La tercera de las posibilidades sería una entidad independiente acreditada en el cumplimiento de la norma UNE-EN 45004 o norma que la sustituya, con la previsión también en este caso

²³⁰ Para estas dos primeras modalidades el mismo precepto exige que, el órgano de gestión, como organización que integra a los diferentes operadores inscritos, deberá, a su vez, contratar los servicios de una entidad de certificación de las descritas en el apartado 2.a), si bien, reglamentariamente se determinarán los supuestos en los que la validación de los controles de la estructura de control a sus operadores podrá ser efectuada por las Administraciones competentes para ello, previa formalización de convenio.

aragonés que sea el propio órgano de gestión el que realice la selección de la entidad, de acuerdo con los principios que rigen la contratación de las Administraciones Públicas, y por último, la oferta se completa con una cuarta posibilidad, imprescindible en cualquier catálogo de estructuras de control, y es la de que sea el propio Consejo Regulador el que albergue aquella estructura, siempre que se haya acreditado en el cumplimiento de la norma sobre «Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto» (Norma UNE-EN- 45011 o norma que la sustituya)

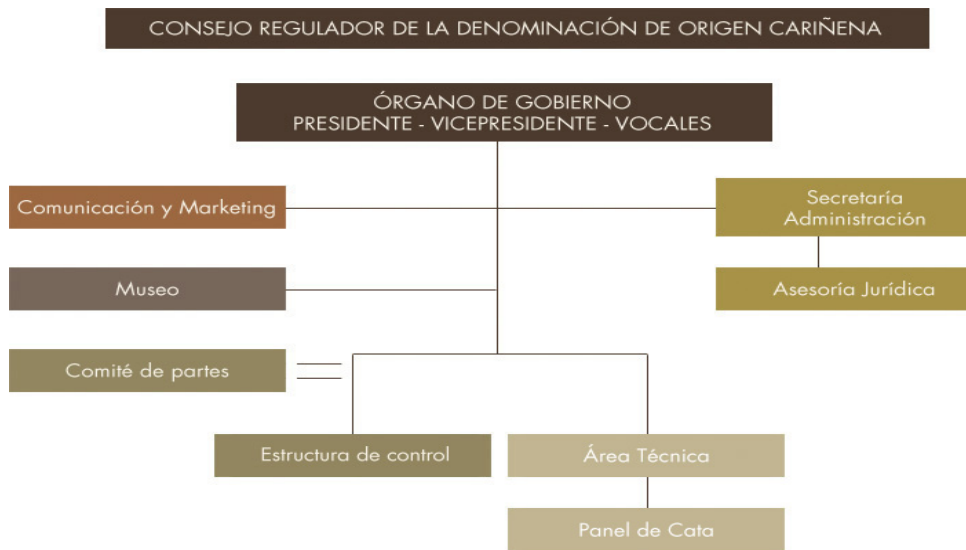
La Orden de 6 de mayo de 2009, del Consejero de Agricultura y Alimentación, por la que se aprueba la normativa específica de la Denominación de Origen "Cariñena"²³¹, se integra por los siguientes instrumentos: la norma técnica, que se inserta como anexo I, el reglamento de funcionamiento, que se inserta como anexo II y los estatutos de la D.O que, con carácter provisional, se aprueban y se incorporan como anexo III.

En el Anexo I ya encontramos el señalamiento de la entidad de control y certificación en la Cláusula Ñ), que no es otro que el Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Cariñena". El Anexo II especifica ya en su artículo 10 que el sistema de control consistirá en un autocontrol y la certificación de los operadores de acuerdo con lo establecido en la norma sobre "Requisitos Generales para entidades que realizan la certificación de productos" (Norma UNE-EN 45011 o norma que la sustituya), a la estructura de control del Consejo Regulador. Como garantía para el buen funcionamiento de este órgano de control, se crea un Comité de Partes en el artículo 11 del citado Anexo, con la participación de todos los intereses implicados en relación con el contenido y funcionamiento del sistema de certificación, tal y como se define en la norma EN 45011. Su composición y funciones se establecerán en los estatutos²³². En todo caso, sus miembros serán nombrados por acuerdo del Pleno.

²³¹ Boletín Oficial de Aragón Núm. 91 15/05/2009.

²³²Por Resolución de 6 de febrero de 2013, del Director General de Alimentación y Fomento Agroalimentario, se ordena la publicación en el «Boletín Oficial de Aragón» de los Estatutos de la

Una vez más queda en el aire la autonomía e inamovilidad de los miembros, que siendo nombrados libremente por el Pleno, podrán ser también removidos por él, La resistencia a abandonar el viejo modelo de la férrea marca del órgano de gestión sobre el órgano de control se hace también visible en este caso. El organigrama del Consejo Regulador²³³ no puede ser más revelador:



Por último, brevemente, hay que referirse a la legislación valenciana, que de forma muy similar a como veíamos en su régimen sancionador, despacha el asunto del control con una desnuda remisión normativa a las disposición que sobre el particular se

Denominación de Origen Protegida «Cariñena», que tiene lugar en el BOA de 28 de Febrero de 2013 (BOA Núm. 42). La composición y funciones de Comité de Partes no se contempla en su articulado limitándose el reglamento a una disposición en la que se dirá, en relación a la estructura de control del C.R. , que esta estará integrada por el Director de certificación y los Auditores y supervisada por el Comité de Partes, órgano independiente del C.R. en el que estarán representados todos los intereses que participan en el proceso de certificación, sin predominio de ninguno de ellos.(artículo 11.1) . El apartado 2º añade que la estructura de control podrá contar con personal colaborador, que realice puntualmente tareas de auditoría e inspección y por último en el tercer apartado somete las actividades de control y certificación a la norma EN 45011 (o norma que la sustituya), para la certificación de producto, con la correspondiente acreditación de ENAC, para lo que el C.R. dispondrá de la estructura organizativa, documentación y sistemática de trabajo adecuadas para ello y descritas en el sistema de calidad. Sobre su composición el artículo 6 *Funciones del Pleno* menciona como tal “Designar a las personas físicas o jurídicas miembros del Comité de partes” (apartado o)

²³³ <http://www.docarinena.com/consejo-regulador/composicion/>

contienen en la legislación del Estado, lo que nos releva aquí repetir los comentarios que ya hicimos al ver aquella. El artículo 50 de la Ley 2/2005 de 27 de mayo de ordenación del sector vitivinícola de la comunidad valencia escuetamente dirá que “*El sistema de control de cada v.c.p.r.d se efectuará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino*”. Para los vinos de mesa el apartado 3º del mismo artículo prevé que sea la Conselleria competente en materia de agricultura y alimentación, a requerimiento de los interesados, quien certifique su procedencia.

2. MODELO INSTITUCIONAL

Veámos al comienzo de este epígrafe que la alternativa a los modelos vistos hasta ahora venía constituida por un modelo que llamamos institucional, en el que las funciones de calificación y descalificación de los vinos se encomiendan a un Instituto u organismo autónomo adscrito a la Consejería competente. En Castilla-La Mancha, las funciones de certificación y control se reservaron al IVICAM, organismo autónomo adscrito a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente (Art. 17). El artículo 33 de la Ley 8/2003, de 20 de Marzo de 2003, configuraba la calificación, a juicio de LOPEZ BENITEZ²³⁴, como acto reglado y debido al disponer en su primer apartado que “*El IVICAM concederá la calificación solicitada cuando el informe del organismo de inspección relativo al cumplimiento de las condiciones de producción sea favorable, los resultados de los exámenes analíticos prueben que se respetan los valores límite de los elementos característicos del v.c.p.r.d. en cuestión y el comité de cata determine que el vino reúne todas las características exigidas.*”. Por otra parte, del artículo 34 resultaba indudablemente la naturaleza pública de las funciones de certificación, al establecer que

²³⁴ LOPEZ BENITEZ, M. *Del Estatuto del vino...* Óp. Cit. Pág. 228

“Las resoluciones dictadas en materia de calificación y descalificación de los v.c.p.r.d. agotarán la vía administrativa.”

Ahora bien, como certeramente indicaba este mismo autor, la LVCM no estaba exenta de las ambigüedades que plagan la legislación vitivinícola en el tema que nos ocupa. En efecto, el contenido artículo 32 arrojaba no pocas sombras sobre la claridad del modelo hasta aquí descrito, al prever que las partidas de vino apto para la obtención de v.c.p.r.d., para las que los productores solicitasen la calificación como tal, debían ser muestreadas por organismos de control independientes autorizados que cumpliesen los criterios generales internacionalmente admitidos para el funcionamiento de los organismos que realizan inspección (apartado 1º), así como que los exámenes analíticos y organolépticos debían ser respectivamente realizados por laboratorios y comités de cata que cumpliesen los criterios generales internacionalmente admitidos para el funcionamiento de los laboratorios de ensayo, adaptados los segundos a la metodología aplicable para el análisis sensorial (apartado 3º). Esta última declaración se remataba con la contenida en el apartado 4º, que exigía a los organismos anteriores una declaración expresiva de que poseen la competencia técnica necesaria, expedida por una entidad de acreditación reconocida.

Para los vinos de mesa con Indicación Geográfica y vinos de la tierra producidos en la Comunidad Autónoma se estableció la responsabilidad de las personas físicas o jurídicas o de las agrupaciones que apareciesen en el etiquetado de los vinos, en calidad de ordenantes de su embotellado, de asegurarse que se cumple lo que hubieran reflejado oportunamente, en los documentos y asientos de los registros oficiales referidos a los movimientos de los productos y a los procesos de elaboración producidos en sus instalaciones, las anotaciones que permitan a las autoridades o a las entidades de control autorizadas, rastrear la procedencia de cada partida y establecer la veracidad de todas las menciones que figuren en la presentación ante el consumidor referidas a la naturaleza, calidad, composición, añada y a las variedades de uva que han intervenido en la elaboración (artículo 29).

Este entramado, que tanta importancia tuvo en los momentos iniciales de vigencia de la LV, se desmorona por mor de la derogación normativa del contenido de la LVCM operada por Ley [Castilla-La Mancha] 6/2013, 14 noviembre, por la que se derogan parcialmente la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha y totalmente la Ley 11/1999, de 26 de mayo, por la que se creó la Indicación Geográfica de Vinos de la Tierra de Castilla («D.O.C.M.» 21 noviembre), y que deja sin contenido todos los preceptos hasta aquí citados.

Deja en pie, no obstante, el IVICAM, pero con la función principal en la práctica de recaudar las “Tasas del Registro Vinícola”²³⁵, que eso si, el ejecutivo autonómico, no

²³⁵ El artículo 22 Tasas que se establecen también es modificado por la Ley de Castilla La Mancha de 6/2013 de 14 de Noviembre, estableciéndose las siguientes: **1. Tasas del Registro Vitícola:** a) Tasas por la gestión de las actualizaciones de la inscripción de las parcelas vitícolas y por la emisión de duplicados de la Ficha Vitícola: constituyen sus respectivos hechos imposables la actividad administrativa inherente a la tramitación de las solicitudes de actualización de los datos obrantes en el Registro Vitícola, relativos bien a la identidad del propietario o del explotador vitícola, bien a características agronómicas de índole accesoria de una parcela vitícola, y la inherente a la expedición de duplicados de la Ficha Vitícola. Son sujetos pasivos de estas tasas quienes soliciten la realización de las indicadas actuaciones administrativas. Ambas tasas se exigirán de acuerdo con la siguiente tarifa: 2,49 euros por cada solicitud realizada. b) Tasa por la expedición de certificaciones acerca de datos que obran en el Registro Vitícola: constituye el hecho imponible la actividad administrativa inherente a la tramitación y expedición de las correspondientes certificaciones. Son sujetos pasivos de la tasa quienes soliciten la realización de la indicada actuación administrativa. La tasa se exigirá de acuerdo con la siguiente tarifa: 7,46 euros por cada certificación. c) Tasa por la gestión de las solicitudes de modificación de la inscripción de una parcela vitícola en el Registro Vitícola: constituye el hecho imponible la actividad administrativa inherente a la tramitación de las solicitudes de modificación de datos sustanciales de la inscripción de una parcela vitícola en el Registro. Se consideran datos sustanciales: la extensión, la variedad de vid, la densidad de plantación, el sistema de riego y aquellas circunstancias que, de acuerdo con la norma de producción, condicionan la aptitud de la parcela para proporcionar uvas con destino a la producción de v.c.p.r.d.. Son sujetos pasivos de la tasa quienes soliciten la realización de la indicada actuación administrativa. La tasa se exigirá de acuerdo con la siguiente tarifa: 3,73 euros por cada hectárea o fracción a la que la modificación se refiera. d) Cuando la resolución de los procedimientos de actualización o modificación, o de inclusión de nuevas parcelas, requiera la realización de una visita de campo y la emisión del oportuno informe técnico, se exigirá un recargo sobre las tasas previstas en los apartados a) y c) anteriores por cada visita e informe suplementario que se precise, de acuerdo con la siguiente tarifa: De 0 a 5 hectáreas...37,30 euros Más de 5 hasta 10 hectáreas... 74,60 euros Más de 10 hasta 20 hectáreas...111,90 euros Más de 20 hasta 30 hectáreas.. 149,20 euros Más de 30 hectáreas.. 186,51 euros **2. Otras tasas.** a) Tasa por calificación de v.c.p.r.d.: Constituye el hecho imponible la actividad administrativa inherente a la tramitación de las solicitudes de calificación y la eventual expedición de los certificados numerados de calificación para los v.c.p.r.d.. Son sujetos pasivos de la tasa quienes soliciten la realización de la indicada actuación administrativa. a tasa se exigirá de acuerdo con la siguiente tarifa: 2,49 euros por cada partida de v.c.p.r.d. a la que la solicitud se refiera. En el supuesto de las solicitudes de sustitución de un certificado de calificación anteriormente emitido por varios, para amparar diversas fracciones de una partida inicialmente calificada, se percibirán 2,49 euros en total. b) Tasa por autenticación de la certificación del origen o procedencia en los documentos de acompañamiento del transporte de los v.c.p.r.d. y los vinos de

se ha demorado en actualizar, dejando sus antiguos cometidos en el limbo jurídico, por lo que entendemos que en tanto no haya una normativa nueva será de aplicación las disposiciones de la LVV sobre esta materia.

La Ley Foral 16/2005 de 5 de diciembre de ordenación vitivinícola dedica al control un solo precepto, el artículo 22, en el que de modo inequívoco, se prescribe que *“El control de los vinos de la tierra, vinos con Denominación de Origen y vinos de pagos reconocidos al amparo de la presente Ley Foral será realizado por un órgano de control único.”*

El mismo precepto aclara que este órgano de control adoptara la forma de institución de derecho público, organismo público o sociedad pública y que deberá cumplir los principios señalados en la normativa nacional y comunitaria relativa al control oficial de los productos alimenticios, determinándose reglamentariamente la forma en que se ejercerán las funciones de control.

Este órgano de control ha fraguado en el Instituto Navarro de Tecnologías e Infraestructuras Agroalimentarias, S.A. (INTIA), sociedad anónima pública, sin ánimo de lucro y propiedad en el 100 % del Gobierno de Navarra. Integrada en la Sociedad está la Unidad Técnica INTIA Certificación, que realiza el control y certificación de productos agrícolas, alimenticios, vitivinícolas o bebidas espirituosas regulados por normativas públicas de calidad diferenciada (Denominaciones de Origen, Indicaciones

mesa con Indicación Geográfica: constituye el hecho imponible la actuación administrativa indicada en el propio título de la tasa. Son sujetos pasivos de la tasa quienes soliciten la realización de la indicada actuación administrativa. La tasa se exigirá de acuerdo con la siguiente tarifa: 1,24 euro por cada carga transportada a la que la autenticación se refiera, ya se extienda sobre uno o sobre varios documentos. c) Tasas por diligenciado de registros de contabilidad de productos vitivinícolas, por la gestión de la autorización de su llevanza en soporte informático y por la atribución de números de referencia a documentos administrativos de acompañamiento del transporte de productos vitivinícolas: Constituye su hecho imponible la actividad administrativa inherente al diligenciado de los registros, al estudio de la idoneidad del soporte propuesto o a la atribución de los números de referencia a los documentos. Son sujetos pasivos de las tasas quienes soliciten la realización de las indicadas actuaciones administrativas. La tasa se exigirá de acuerdo con la siguiente tarifa: 6,22 euros por cada registro diligenciado, 62,17 euros por la tramitación de las solicitudes de autorización de su llevanza en soporte informático y 0,31 euros por cada número de referencia atribuido.

Geográficas, normativas públicas específicas, etc.), conforme a lo establecido en la norma UNE-EN 45011²³⁶. INTIA Certificación cuenta con la autorización del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, para actuar como organismo de control de conformidad con lo establecido en los respectivos Reglamentos Europeos en materia de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas de los productos agrícolas y alimenticios, bebidas espirituosas y vitivinícolas en lo referente a las DOP/IGP cuyo ámbito territorial pertenezca a la Comunidad Foral de Navarra, así como las indicaciones del año de cosecha y/o la variedad o variedades de uva de vinificación en vinos sin DOP/IGP las Administraciones competentes²³⁷.

La Denominación de Origen “Navarra” aprobado por Orden Foral 376/2008, de 15 de julio, nada dice sobre el control y certificación de los vinos, pero si lo hace su Pliego de Condiciones, cuya Clausula 9 “Autoridad Competente y Organismo de Control” atribuye la verificación del cumplimiento de lo establecido en el Pliego, como autoridad competente al Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente (Dirección General de Desarrollo Rural.) y como Organismo de Control al Instituto Navarro de Tecnologías e Infraestructuras Agrarias S.A. (INTIA).

²³⁶ INTIA está acreditada por ENAC con acreditación Nº 52/C-PR120, como entidad de certificación de producto conforme a lo establecido en la norma UNE-EN 45011:98 "Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto.

²³⁷ <http://www.reynogourmet.com/es/control-y-certificacion/intia>

3. TERTIUM GENUS

Por último y como *tertium genus* entre los dos modelos vistos hasta aquí, la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del Vino de Castilla Y León modificada por Ley autonómica 1/2014, de 19 marzo, Agraria de Castilla y León («B.O.C.y.L.» 20 marzo) establece en su artículo 36 “*Órganos y Entidades competentes para el control y certificación de los vinos de calidad con Indicación Geográfica*” la previsión de que será el reglamento de cada vino de calidad con Indicación Geográfica el que establecerá su sistema de control y certificación, ofreciendo una doble posibilidad, bien entidades independientes de certificación que cumplan la norma UNE-EN 45011, bien por el por el Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León, en cuanto organismo público de control, mediante el departamento correspondiente integrado en su estructura con la colaboración, en su caso, del personal técnico que preste servicios en la Asociación y que esté habilitado por el propio Instituto, y para los supuestos que reglamentariamente se determinen.

Para el resto de v.c.p.r.d, el artículo 37 ofrece al reglamento de estas denominaciones de origen una triple alternativa que comprende junta a las dos ya mencionadas, un órgano de control de naturaleza pública, adscrito al órgano de gestión, siempre que se cumpla los requisitos separación respecto del órgano de gestión, independencia jerárquica y administrativa e independencia del personal que realiza las funciones de control y de certificación.

Ley 7/2002, de 3 de mayo, de creación del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León reserva al mismo en el artículo 2.1) las funciones de actuar como medio propio de la Administración, en la ejecución de las actividades especializadas por su naturaleza tecnológica y económica, que sean de interés de la Junta de Castilla y León y que le sean encomendadas en los términos que se establezcan reglamentariamente, en las materias que el menciona, entre las que se encuentran tanto la certificación de la

calidad de las distintas entidades y operadores agroalimentarios de Castilla y León, como *Control oficial del cumplimiento de las condiciones y requisitos que afectan a los operadores y a los productos agroalimentarios amparados por las Figuras de Calidad Diferenciada de Productos Agroalimentarios de Castilla y León*²³⁸.

En la praxis, sin embargo, sólo las DOP Vinos de calidad de "Sierra de Salamanca", "Valtiendas" y "Valles de Benavente" han encomendado al Instituto la certificación y el control, optando las demás Denominaciones de Origen por conservar las facultades de control dentro de órgano vinculado al Consejo Regulador –opción mayoritaria- o por una entidad independiente de control.

Para concluir, debemos hacer una breve referencia a los Institutos de Calidad que con diferentes configuraciones y funciones, han ido apareciendo en la legislación autonómica del sector. Con una más que visible impronta del viejo INDO, y que a su vez, fue reflejo del francés *Institut National des Appellations d'Origine*²³⁹, han emergido en nuestro ordenamiento jurídico estos institutos, aunque con un desarrollo desigual.

²³⁸ Redacción introducida por el número 1 de la disposición final segunda de la Ley [CASTILLA Y LEÓN] 1/2014, de 19 marzo, Agraria de Castilla y León («B.O.C.L.» 20 marzo). Vigencia: 21 marzo 2014.

²³⁹ El control gubernamental de los productos agrícolas comenzó con la ley de 1 de agosto de 1905, concediendo a la autoridad gubernamental que definiera los límites oficiales de la elaboración de ciertos productos agrícolas. Al principio, las denominaciones no se diseñaron como medidas de calidad del producto y fracasaron a la hora de resolver el problema de la superproducción de vino, problema que continuó hasta nuestros días. Una segunda ley, aprobada el 6 de mayo de 1919, dio a los tribunales poder para decidir en casos en que no se siguieran las normas. Esto de nuevo fue un fracaso inicial, pues los juicios resultaron ser muy largos y llenos de dificultades. En otro intento más de resolver los problemas de la industria del vino, se creó el INAO mediante decreto de 30 de julio de 1935 para cubrir todos los aspectos administrativos, judiciales y profesionales de las denominaciones de origen. Inicialmente, el INAO fue un *Comité* más que un *Institut*. Las primeras leyes AOC se aprobaron en 1936, y la mayor parte de los vinos clásicos de Burdeos, Borgoña, Champaña y Ródano tuvieron su primer conjunto de normas AOC antes de finales del año 1937. En 1990, el éxito económico de las denominaciones llevó a que el Parlamento, en una ley de 2 de julio, extendiera el poder del INAO a todos los productos agrícolas. Desde el 1 de enero de 2007, el Instituto ha sido rebautizado como *Institut National de l'Origine et de la Qualité* y garantiza también las certificaciones orgánica y *Label Rouge* ("Etiqueta roja"). A pesar del cambio de nombre, conserva la abreviatura *INAO*.
(http://es.wikipedia.org/wiki/Institut_nacional_de_l%27origine_et_de_la_qualit%C3%A9)

Ya hemos visto que la Ley del vino de Castilla La Mancha encomendó al Instituto del Vino de Castilla-La Mancha (IVICAM), creado por la Ley 2/1999 como organismo autónomo, la ejecución de los programas específicos de la Consejería de Agricultura. Acabamos de ver también como en Castilla León la configuración del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León es de Ente Público (Art.1 de su ley reguladora) teniendo como función significada la dinamización de iniciativas que comporten nuevas orientaciones productivas o de adecuación al mercado y a sus exigencias de calidad y competitividad. Como órgano administrativo sin personalidad jurídica propia, adscrito a la Dirección se crea también por Decreto 131/2001, de 30 de noviembre, el Instituto de Calidad Agroalimentaria de las Illes Balears, que tiene como funciones, dentro del ámbito de competencias de la Consejería de Agricultura y Pesca, las de control de la calidad agroalimentaria, de inspección y verificación de la calidad de los productos agroalimentarios y de los medios de producción agrarios a los diferentes ámbitos y sectores, la instrucción, en su caso, de expedientes sancionadores, así como la supervisión de las medidas adoptadas por las industrias y organismos en materia de implantación y gestión de calidad.

También como ente de derecho público, Galicia alberga en su Ley de Calidad Agroalimentaria Gallega, el Instituto Gallego de Calidad Agroalimentaria (INGACAL), adscrito a la Consejería competente en materia de agricultura, al que señala como herramienta básica para la actuación de la Xunta de Galicia en materia de promoción y protección de la calidad diferencial de los productos alimentarios gallegos acogidos a los distintos indicativos de calidad.

Como organismos públicos se crean también el Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria y la Oficina de Calidad Alimentaria de Cantabria (ODECA) en las leyes 10/2006, de 11 de diciembre, de los Consejos Reguladores de Vinos de Canarias, y en Cantabria por la Ley 3/2000, que crea el Organismo Autónomo Oficina de Calidad Alimentaria. A ambos se les confiere reconoce personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y patrimonio propio para el ejercicio de sus funciones. En el caso

canario la Consejería de la Comunidad Autónoma de Canarias competente ejercerá la tutela administrativa de dichos entes, llevando a cabo cuantas actuaciones sean necesarias para la aplicación de la Ley, pudiendo delegarle o encomendarle en materia de agricultura el ejercicio de las funciones públicas que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos. En el caso de la ODECA, el artículo 3 de su norma de creación menciona entre sus fines los de orientar, vigilar y coordinar la producción, elaboración y calidad y, en su caso, la comercialización, de los productos amparados por denominaciones de origen o por otras denominaciones, por indicaciones geográficas protegidas, así como los procedentes de la agricultura y la ganadería ecológica o biológica y por último, vigilar la actuación de los Consejos Reguladores y adoptar o proponer las medidas necesarias para conseguir que éstos cumplan sus propios fines.

Finalmente, y como destaca GUILLEM CARRAU²⁴⁰ la Comunidad Valenciana, antes incluso de la publicación de la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de Ordenación del sector vitivinícola de la Comunidad Valenciana, crea el Instituto Valenciano de Calidad Agroalimentaria (IVCA). La Ley de 2005 supuso la atribución al Instituto de diversas funciones en relación con la ordenación vitivinícola, como son las relativas al Secretariado del Consejo del Vino de la Comunidad Valenciana. Como peculiaridad, señala este autor, que existe una Comisión interdepartamental para evitar y perseguir las infracciones contra los derechos de propiedad intelectual e industrial y el control de la calidad de los productos agroalimentarios, a la que es por completo ajeno el citado Instituto.

²⁴⁰ GUILLEM CARRAU J. *Denominaciones geográficas de calidad*, Tirant Lo Blanch Monografías, Valencia 2008. Pág. 373.

CONCLUSIONES:

Con la LVV el propósito del Gobierno en esta materia no era otro que el de poner fin al monopolio que los Consejos Reguladores habían poseído históricamente en el control y certificación de la calidad del vino, y que traía su justificación en un deseo de evitar que unas mismas personas fuesen jueces y partes.

Esta intención no disimulada de la LVV se hizo evidente en los primeros borradores de la Ley y solo las presiones que ejercieron algunos Consejos Reguladores, hizo que se abriera una posibilidad a que los mismos Consejos Reguladores continuaran ejerciendo las funciones de control e inspección siempre y cuando cumplieran las exigencias de independencia y objetividad estampadas en el texto legal.

Hasta la LVV los Consejos Reguladores fueron competentes en exclusiva para calificar la calidad de los vinos de las bodegas inscritas.

Con el nuevo texto legal de 2003 se ofrecerá para el control y la certificación del vino un abanico de sistemas que, bien supone la externalización de este control mediante su encomienda a entidades privadas, bien se deja en manos de una entidad publica adscrita a la Administración competente, bien se tolera que la estructura de control quede integrada dentro del Consejo Regulador, con las condiciones que marca la LVV

De nuevo, y al igual que veíamos para los Consejos como órganos de gestión, es mayoritaria la opción entre los legisladores autonómicos que se decanta por la solución mas continuista con el modelo anterior, incorporando a los Consejos Reguladores las antiguas estructuras de control que ya habitaban en él. Lo que en muchas ocasiones se hará mediante una simple adaptación orgánica de los Consejos, desnuda sin embargo

del sistema de garantías de independencia del órgano de control y de inamovilidad de sus miembros. *"Si queremos que todo siga como está, necesitamos que todo cambie."*

**CUARTA PARTE: LA POTESTAD SANCIONADORA EN
LA LEGISLACION VITIVINICOLA Y EL PAPEL DE LOS
CONSEJOS REGULADORES DE LAS D.O. EN EL NUEVO
ESCENARIO.**

I. INTRODUCCION

La regulación de las facultades sancionadoras ha estado presente en mayor o menor medida en nuestro ordenamiento jurídico desde el Estatuto del Vino de 1932, reconociéndose expresamente en aquel momento facultades disciplinarias a las Juntas Vitivinícolas Provinciales, lo que suponía mantener una línea de continuidad con el estado anterior de la legislación, en el que las Juntas ya ejercían aquella competencia.

A lo largo de una evolución histórica en la que luego nos detendremos, estas potestades sancionadoras terminaran desplazándose hacia el ámbito competencial de los Consejos Reguladores, situación que se ha mantenido incólume hasta la aprobación de la Ley de 2003.

Como no podía ser de otro modo, este giro copernicano en el régimen sancionador de la materia que nos ocupa ha hecho correr ríos de tinta entre autores, agentes del sector, periodistas, tribunales e incluso desde el Consejo de Estado.

No resulta difícil advertir la trascendencia que supone la pérdida para los Consejos Reguladores de esta potestad, verdadera herramienta y casi la única con la que la vieja ordenación del sector contaba para mantener el orden y la disciplina jurídicos en un sector en el que la necesidad de la existencia de un régimen jurídico nace precisamente en la proliferación del fraude, como ya vimos.

Durante los más de once años de vigencia de la LVV, ninguna de sus incorporaciones al régimen jurídico vitivinícola ha condicionado tanto el devenir y la pauta que han seguido los Consejos Reguladores como lo ha hecho la postergación de su protagonismo en el escenario sancionador.

Y esa es la razón por la que esta cuarta parte nos detendremos en su escrutinio con mayor extensión que lo hicimos hasta ahora en los Títulos que preceden a este.

Veremos la regulación de la potestad sancionadora en la legislación nacional y el eco que ha tenido en las legislaciones autonómicas, pero también cómo algunas de estas, anteriores a su publicación, tuvieron un innegable ascendiente que en su redacción. Los nuevos actores de la potestad sancionadora, el papel que la LVV ha reservado a los Consejos Reguladores en el procedimiento sancionador, y especialmente el nuevo emplazamiento y atuendo de la figura renovada de los veedores ocuparán las próximas líneas.

II. EL REGIMEN SANCIONADOR EN LA LEGISLACION VITINICOLA.

1. EL MARCO LEGAL DE LA LEY DE 2003.

El nuevo texto normativo de 2003 dedica su Título III a la regulación del régimen sancionador en el ámbito de la propia norma. Este Título se estructura en dos Capítulos. El primero viene preludiado bajo el rótulo “Obligaciones de los interesados y facultades de los inspectores” e integra en los artículos 33 a 36 en los que se demarca el ámbito subjetivo del régimen sancionador y las medidas cautelares que pueden adoptarse.

En el segundo Capítulo “Infracciones y sanciones” se segregan las infracciones según su gravedad -leves, graves y muy graves-. También separadamente se tratarán las sanciones, su gradación, las medidas complementarias, así como los plazos de prescripción tanto de sanciones como de infracciones.

Como pieza de cierre, el artículo 41 contiene unas reglas de imputación de la responsabilidad directa y de la subsidiaria según el tipo de infracción y la condición del infractor.

Los artículos 42 y 43 enumeran respectivamente las sanciones y medidas complementarias y el 44 establece las reglas a aplicar para graduar las sanciones²⁴¹.

²⁴¹ La LVV establece como criterios de graduación (Art. 44.1) para la determinación concreta de la sanción que se imponga, entre las asignadas a cada tipo de infracción, los siguientes:

- a) La existencia de intencionalidad o de simple negligencia.

Ninguna duda cabe de que la exigencia de dolo o culpa también opera a la hora de apreciar las circunstancias agravantes o más exactamente, de aquellas que alteran la forma de realización de la conducta. Las circunstancias agravantes se consideran elementos accidentales del ilícito administrativo y deben tratarse a estos efectos como los elementos típicos esenciales.

En ocasiones se incluyen en el tipo sancionador para su descripción; en otras se utilizan para la calificación de las infracciones según su gravedad; y en otras, como ahora para graduar la extensión de la sanción. En este contexto, debe advertirse que la toma en consideración de uno de estos Criterios, en cualquiera de esos momentos, impide una nueva aplicación en una fase posterior. Lo contrario sería una duplicación inadmisibles de efectos que vulneraría el non bis in idem en los términos ya expuestos en un epígrafe anterior. Precisamente esta situación está expresamente prohibida por el Derecho Penal en el artículo 67 del CP²⁴¹.

- b) La reiteración, entendida como la concurrencia de varias irregularidades o infracciones que se sancionen en el mismo procedimiento.

Crítica la doctrina la doble mención de reincidencia y reiteración cuando la reiteración ha sido suprimida como agravante en el Código Penal y se había integrado en una figura unitaria de la reincidencia. El Código Penal hoy en día solo recoge una noción estricta de reincidencia en el artículo 22.8ª que además solo es predicable de los delitos y no de las faltas.

En realidad es digna de alabanza respecto a la redacción del artículo 131 de la LRJPAC que, por un aparte se haya desvinculado de la culpabilidad, mencionando la reiteración de manera autónoma en un apartado diferente, y de otra parte, porque también a diferencia de la normativa básica, en este caso la LVV si propone una definición de lo que ha de entenderse por reiteración a los efectos de aplicación de la circunstancia modificativa de la responsabilidad.

Tanto en uno como en otro caso la jurisprudencia ha exigido, no solo la comisión con carácter previo de una infracción, sino también que sobre ella pese una sanción impuesta que haya adquirido firmeza²⁴¹.

Sobre este requisito de firmeza se ha planteado también la cuestión de si su adquisición ha de producirse en sede judicial o si basta simplemente con que lo sea en la vía administrativa. Desde la STS de 24 de Octubre de 2000²⁴¹ se consolida en nuestra jurisprudencia el Criterio que llega a nuestros días y que exige únicamente la sanción firme en la vía administrativa para la aplicación de la

sanción posterior. En todo caso, la firmeza debe adquirirse antes de que tenga lugar los hechos que se juzguen constitutivos de la infracción que se juzga (STS de 31 de Enero de 2006²⁴¹, entre otras).

En la legislación vitivinícola únicamente encontramos un tratamiento expreso de esta circunstancia modificativa de la responsabilidad en Ley de La Rioja cuyo Artículo 49 aborda la reincidencia en los siguientes términos:

- 1. Existe reincidencia cuando se comete una infracción del mismo tipo y calificación que la que motivó una sanción anterior, en el plazo de los 365 días naturales siguientes a la notificación de la sanción, siempre que la resolución sancionadora hubiere adquirido firmeza en vía administrativa.*
- 2. En caso de reincidencia, la cuantía de la sanción que proceda podrá incrementarse hasta el duplo del grado de la sanción correspondiente a la infracción cometida, sin exceder en ningún caso más de un 50 por 100 sobre las cuantías máximas previstas en esta Ley para cada clase de infracción.*
- 3. La reincidencia en la comisión de infracciones muy graves podrá dar lugar a la suspensión de actividad, durante el tiempo que se determine, que no podrá exceder de un año*

- c) La naturaleza de los perjuicios causados; en particular, el efecto perjudicial que la infracción haya podido producir sobre la salud o intereses económicos de los consumidores, los precios, el consumo o, en su caso, el prestigio del v.c.p.r.d.

Plantea este criterio de nuevo la difícil delimitación de la infracción respecto de los tipos penales previstos en el Código Penal. En el caso de los delitos contra la Salud Pública (Capítulo III del Título XVII “*Delitos contra la Seguridad Colectiva*”) por cuanto las conductas típicas los configuran como delitos de mera actividad, sin precisar que se produzca efectivamente perjuicio a la salud, siendo bastante que aquellos productos que potencialmente puedan ocasionarlo se ofrezcan en el mercado. Por ello, llegaría antes en el íter de la infracción el delito que la circunstancia modificativa que recoge el artículo 44.

Respecto a los intereses económicos de los consumidores, el art. 282 castiga a los fabricantes o comerciantes que, en sus ofertas o publicidad de productos o servicios, hagan alegaciones falsas o manifiesten características inciertas sobre los mismos, de modo que puedan causar un perjuicio grave y manifiesto a los consumidores. Fuera del casos de las ofertas o publicidad de los productos quedaría margen para valorar el perjuicio a los consumidores, pero no en tales casos en los que el perjuicio no es elemento objetivo del tipo, sino que basta que la actividad mendaz tenga la virtualidad de poder producirlo. Por último, el art. 281 CP sanciona al que detrajere del mercado materias primas o productos de primera necesidad con la intención de desabastecer un sector del mismo, de forzar una alteración de precios, o de perjudicar gravemente a los consumidores. En este caso, solo la alteración de precios mediante la detracción del mercado de la materia prima impediría valorar la circunstancia del art. 44 “el efecto perjudicial sobre los precios”, si concurriera una alteración de los mismos como consecuencia de la comisión de alguna de las infracciones previstas en la Ley del Vino.

- d) La reincidencia, por comisión en el término de tres años de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así se haya declarado por resolución firme.

Este criterio para la graduación de las sanciones no es sino trasunto de la prevista en el apartado tercero del artículo 131 de la LRJPAC con la única salvedad de la duración del término, que ésta última es de tan solo un año. En su comentario nos remitimos aquí a lo escrito más arriba a propósito de la reiteración.

- e) El volumen de ventas o producción y la posición de la empresa infractora en el sector vitivinícola.

No deja de extrañar que el volumen de ventas o producción venga considerada a un tiempo como circunstancia que puede modificar la amplitud de la sanción y como criterio para la determinación del tramo de multa que puede aplicarse. En efecto, las infracciones graves (Art. 42 LVV) serán sancionadas con multa comprendida entre 2.001 y 30.000 euros, pudiendo rebasarse el límite máximo de euros hasta alcanzar el 5 % del volumen de ventas del producto objeto de infracción y en las infracciones muy graves serán sancionadas con multa comprendida entre 30.001 y 300.000 euros, pudiendo rebasarse esta cantidad hasta alcanzar el 10 % del volumen de ventas del producto objeto de infracción. Parece que aquel volumen de ventas o producción debiera integrarse como elemento objetivo de un tipo agravado, lo que impediría su nueva valoración como circunstancia modificativa. Pero lo cierto es que tal como resulta del tenor literal de la LVV, esta circunstancia, amén de fijar la multa en un tanto por ciento del volumen, podría determinar dentro de ella el quantum de la sanción.

- f) El reconocimiento y la subsanación de las infracciones antes de que se resuelva el correspondiente procedimiento sancionador.

La LVV sigue la regla general de nuestro Derecho Administrativo Sancionador de enumerar una serie de circunstancias sin especificar si tienen una trascendencia agravatoria o atenuante, ni mucho menos aún el quantum de esta. Esto tiene como consecuencia que una misma circunstancia, según los elementos que concurren en un momento dado, pueda tener una u otra virtualidad. Esta circunstancia del apartado f) del Artículo 44 es la única que parece estar redactada en el ánimo del legislador como circunstancia atenuante de la responsabilidad.

A este respecto resulta de interés la STSJ de Castilla –La Mancha de 17 de Septiembre de 2003 (ar. 254 de 2004) que declara aplicables al caso los principios del Derecho Penal “con los matices necesarios” acudiendo al *empleo de circunstancias atenuantes generalmente admitidas en esta rama del Derecho, siendo una de ellas las anteriormente conocida arrepentimiento espontáneo que hoy se ha objetivado en la reparación voluntaria de los efectos perjudiciales de la infracción en el artículo 21.6 del CP. Lo anterior permite, de acuerdo con los Criterios de aplicación de las penas del CP analógicamente utilizados, rebajar en un grado la pena de multa proporcional*”.

- g) La extensión de la superficie de cultivo o el volumen y valor de las mercancías o productos afectados por la infracción.

Idénticas consideraciones a las que hacíamos en el apartado e) podemos reproducir aquí pues la Ley establece para las infracciones la posibilidad de rebasar el límite general de 2000 euros hasta alcanzar el valor de las mercancías, productos o superficies objeto de la infracción, concretando que en materia de viticultura el cálculo del valor de los productos se realizará en la forma que se recoge en el apartado 2 relativo a las infracciones graves. Poco más se puede añadir.

En el caso de infracciones graves en materia específica de viticultura, el importe de la sanción será del tanto al quíntuplo del valor de la producción afectada. En este caso, el valor de la producción ya determina por sí mismo los límites máximo y mínimo de la sanción, por lo que quizá resultara más ajustado a las exigencias de la técnica penal determinar su extensión en función de las demás circunstancias concurrentes.

La cuantía de la sanción podrá minorarse motivadamente cuando los hechos sancionables ocasionen, al mismo tiempo, la pérdida o retirada de beneficios comunitarios, en proporción a la efectiva pérdida o retirada de dichos beneficios; y cuando la sanción resulte excesivamente onerosa, en atención a las circunstancias específicas del caso (art. 44.2 LVV). Estas causas de rebaja en la sanción nos parecen injustificadas, como veremos más adelante.

Nuestra norma cabecera reguladora del procedimiento administrativo común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo

Común. Como decíamos, la LVV no establece de modo terminante la necesidad de graduar las sanciones. Tampoco lo hace la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC), ni siquiera en el RD 1398/1993, (REPS) de 4 de agosto, se alude a esta demanda de Doctrina y Tribunales.

SANTAMARIA PASTOR, a cuenta del Principio de proporcionalidad que consagra el art. 131 de LRJPAC, y del que se olvida la normativa sancionadora de la LVV, califica los Criterios de graduación que ofrece el precepto como una técnica para lograr la adecuación entre la gravedad de los hechos constitutivos de infracción y la correlativa sanción, añadiendo que *“la vaguedad de estos principios - todos ellos reproducidos entre los que menciona el artículo 44.2 LVV- y su escasa virtualidad limitativa de la discrecionalidad son tan evidentes que no requieren más comentario”*.

La importancia de la graduación de las sanciones tampoco es desconocida por los Tribunales. El mismo TC en la STC 113/2002, de 9 de mayo, establece que *«las sanciones, y no sólo las infracciones, se encuentran sometidas al principio constitucional de legalidad»*, incluyendo la fijación de la cuantía de las multas, razón por la cual consideramos que *«el aumento de la cuantía de la sanción pecuniaria introducido por el Real Decreto mencionado debía haberse realizado por ley, pues constituye una modificación cuantitativa de la sanción que no goza de la cobertura legal necesaria»*. Este mismo Tribunal entiende que el mandato de la seguridad jurídica no se satisface con la sola tipificación de las infracciones y la determinación y, en su caso, graduación de las sanciones correspondientes; es precisa además la determinación de la correlación necesaria entre los actos o conductas tipificados como ilícitos administrativos y las sanciones consiguientes a los mismos (STC 219/1989, de 21 Dic., FJ 4; y STC 207/1990, de 17 Dic., FJ 3). El TS por su parte entiende que una amplia horquilla entre los límites máximos y mínimos de las sanciones previstas para infracciones muy graves, lejos de contravenir el mandato de *“lex certa”*, permitirá en la praxis de los órganos sancionadores la individualización de la sanción más ajustada a las circunstancias concurrentes en cada caso y que deban ser ponderadas en la fijación del castigo. Así se dice, entre otras, en la STS de 25 de Mayo de 2004²⁴¹ (Sala III Contencioso – Administrativo), en cuyo Fundamento Jurídico VIII podemos leer lo que sigue:

O, dicho en otros términos, cuando la importancia de los resultados y la intensidad de la culpabilidad puede resultar muy diferente dentro de las conductas subsumibles en una misma calificación -la infracción muy grave-, lejos de ser un inconveniente, puede resultar oportuno, desde el punto de vista de la proporcionalidad, la previsión de una sanción enmarcada por amplios límites mínimo y máximo para facilitar la graduación procedente en cada caso”.

La ausencia en la legislación sectorial de reglas específicas sobre valoración y aplicación de las circunstancias o Criterios para la determinación concreta de la sanción que se imponga no puede desembocar en una mera actividad potestativa o arbitraria del órgano administrativo. El ascendente común de todo derecho sancionador, el ius puniendi del Estado, parece constreñir a la aplicación analógica de las reglas aplicables al procedimiento penal. Así se razona en la Sentencia nº 2328/2007, de 20 de diciembre dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Guadalajara:

“Así las cosas, puede afirmarse que, en materia de sanciones administrativas, la ausencia de una normativa equivalente a la denominada “parte general” del Derecho Penal, no debe ser interpretada, como ha señalado el TS en reiteradas ocasiones, como un apoderamiento a la Administración para la aplicación arbitraria de sus facultades sancionadoras, pues tratándose de una laguna que debe cubrirse con las técnicas propias del derecho penal ordinario, resulta obligado seguir los mismos principios en una y en otra esfera; por lo tanto deben aplicarse, en la graduación de las sanciones, Criterios similares a los del derecho penal. Pues bien, partiendo de lo expuesto ha de señalarse, (como entendió nuestro TS en su Sentencia de 7 de julio de 2.003), que el principio de proporcionalidad, en su vertiente aplicativa ha servido en la jurisprudencia como un importante mecanismo de control por parte de los Tribunales del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria; y, así, se viene insistiendo en que el mencionado principio de proporcionalidad o de la individualización de la sanción para adaptarla a la gravedad del hecho, hacen de la determinación de la sanción una actividad reglada y, desde luego, resulta posible en sede jurisdiccional no sólo la confirmación o eliminación de la sanción impuesta sino su modificación o reducción.”

Finalmente el artículo 45 estampa los plazos de prescripción de infracciones y sanciones²⁴².

2. LAS INFRACCIONES.

El viejo régimen sancionador del Estatuto de la Vid, la Viña y los Alcoholes dio lugar a incesantes polémicas doctrinales y jurisprudenciales, fundamentalmente por la falta de concreción en el texto del Estatuto de 1970, que también alcanzaba a su reglamento, de las conductas que merecían ser consideradas infracciones, ya fueran referidas a los procesos de elaboración de los caldos, ya a la protección de las Denominaciones de Origen.

En efecto, hasta la aprobación de la LVV de 2003 el cuerpo del régimen sancionador venía integrado por las disposiciones del EVV de 1970 (Título V “De las

²⁴² El instituto de la prescripción de infracciones y sanciones viene recogido en el artículo 45 LVV, al que dedica dos breves y sencillas reglas en las que se establecen idénticos plazos de prescripción para infracciones y sanciones, esto es, de un año para infracciones y sanciones leves, dos para las graves y tres para las muy graves. Nada añade sobre el comienzo del cómputo de tales plazos, por lo que son de aplicación las reglas del artículo 132 de la LRJAP-PAC que en su número segundo marca el comienzo del plazo de prescripción de las infracciones en el día en que la infracción se hubiera cometido y para las sanciones en el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Interrumpe la prescripción de las infracciones el inicio, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable. Para las sanciones interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor. En relación con las leyes autonómicas vitivinícolas, llama la atención que, en materia de infracciones, mientras la Ley catalana estampa los mismos plazos que la Ley que ahora comentamos (art. 28), cosa que también hacen las leyes de Aragón (art. 67), País Vasco (Art. 69) y Andalucía (Art. 51), la Ley de La Rioja sin embargo acorta el plazo prescriptivo de las infracciones leves hasta los 6 meses (art. 30.1), así como la prescripción a los cinco años de las infracciones en materia de ayudas y subvenciones que supongan el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas (art. 30.2). Por su parte, la Ley castellano-manchega, en su artículo 42, establece unos plazos de prescripción de infracciones que alcanzarán los dos años en el caso de las infracciones leves, cuatro para las graves y seis para las muy graves.²⁴²

Sanciones”, artículos 119 a 132), por su Reglamento de 23 de Marzo de 1972 y por los Reglamentos de las diferentes Denominaciones de Origen. El Estatuto de 1970 omite cualquier esbozo de tipificación de infracciones o graduación de sanciones, labores que delega abiertamente en el Reglamento de aplicación. Sin embargo será en los reglamentos de las D.O. donde se recogerán con el detalle preciso las infracciones contra el uso irregular de la denominación, estableciéndose las obligaciones y deberes que comportaba su uso.

Muchos han sido los que criticaron esta estructura sancionadora que abusaba de constantes remisiones a los reglamentos, siguiendo la técnica de las “normas penales en blanco”. Incluso en la propia Ley y en el Reglamento son numerosas las referencias a otros preceptos del articulado para configurar las conductas reprochables.

La Ley 24/2003 deroga expresamente el EVV de 1970²⁴³ y con ello todo el entramado que soportaba el viejo régimen sancionador estatutario al tiempo que ofrece en el vigente texto, un nuevo inventario de infracciones y sanciones. Con ello no se hace sino proveer al régimen sancionador de esta materia del necesario rango legal que le exigía el artículo 25 de nuestra Constitución. En el estado anterior de la legislación se planteó repetidamente la cuestión de si las previsiones reglamentarias eran bastantes a fin de cumplir con el principio de legalidad del artículo 25.1 de la Constitución. El TC²⁴⁴ reconoció en distintos fallos que la contemplación de aquellas previsiones de tipos y sanciones en estas normas de carácter reglamentario carecía del fundamento de

²⁴³ DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA de la LVV. Derogación normativa. “*Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta Ley, y, en particular, la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, con la excepción de las normas contenidas en dicha Ley relativas a los Consejos Reguladores de los productos agroalimentarios, con Denominación de Origen, distintos del vino, del vinagre de vino, de los vinos aromatizados, del brandy, del mosto y demás productos derivados de la uva.*”

²⁴⁴ Sentencias del TC50/2003, de 17 de marzo; 52/2003, de 17 de marzo; 100/2003, de 2 de junio; 132/2003, de 30 de junio; 161/2003, de 15 de septiembre; y 193/2003, de 27 de octubre: legalidad sancionadora.

legalidad mínimo en el que la Administración podía justificar constitucionalmente el ejercicio de su potestad sancionadora.

Revelador resulta que la propia LVV en su primer artículo²⁴⁵, junto al rotulo “Objeto” diga en su apartado tercero que “*También se incluye en el ámbito de esta Ley el régimen sancionador de las infracciones administrativas en las materias a las que se refieren los dos apartados anteriores.*”

El Capítulo II “Infracciones y Sanciones” del Título III “Régimen Sancionador” de la Ley prevé el catálogo de infracciones y sanciones con una disposición “ex novo”, clasificando estas en leves, graves y muy graves, amén de abandonar la práctica de la remisión a otros preceptos del texto, que tan criticada había sido²⁴⁶. GOMEZ LOZANO²⁴⁷ advierte que las infracciones que antes denominábamos impropias, de “carácter general” en sus palabras, pueden además separarse en dos grupos. A saber:

- a) Las que castigan el incumplimiento de las obligaciones de información y documentación, entre las que se cuentan las relacionadas con los Libros-Registros y toda su tramitación asociada y,
- b) Las que sancionan todas las demás conductas típicas vinculadas a la actividad vitivinícola, como son las relativas a plantaciones, reposiciones de marras, riegos, elaboración y transformación de los productos, etc.

²⁴⁵ LVV Artículo 1 Objeto

1. *El objeto de esta ley es la ordenación básica, en el marco de la normativa de la Unión Europea, de la viña y del vino, así como su designación, presentación, promoción y publicidad.*

2. *Asimismo se regulan en esta ley los niveles diferenciados del origen y la calidad de los vinos, así como el sistema de protección, en defensa de productores y consumidores, de las denominaciones y menciones que legalmente les están reservados frente a su uso indebido.*

3. *También se incluye en el ámbito de esta ley el régimen sancionador de las infracciones administrativas en las materias a las que se refieren los dos apartados anteriores.*

²⁴⁶ De las 62 conductas descritas en los artículos 38 a 40, tan solo recurren a la técnica de remisión las infracciones recogidas en el art. 39.1.f), 39.2.i), art. 40.2.b), 40.2.c) y 40.3.

²⁴⁷ GOMEZ LOZANO, M^a DEL M.: *Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas*. Ed. Thompson Civitas. Navarra 2004 Págs. 68 y 69.

Siguiendo con este esquema, entre los tipos que sancionan todas las demás conductas típicas vinculadas a la actividad vitivinícola, descollan en particular las infracciones relativas al uso de las indicaciones geográficas. El artículo 40, dedicado a las infracciones muy graves tipifica, de una parte, una serie de conductas que bien entrañan riesgo para la salud, bien suponen obstrucción de la actividad inspectora, bien se trata de conductas que pueden inducir a error o engaño en la diferenciación de los productos. De otra parte, el número segundo del artículo tipifica una serie de conductas, algunas por remisión a las disposiciones del texto de la ley, en los que se regula el sistema de protección del origen y la calidad de los vinos.

Respecto a estas últimas, el artículo 40.2.a), declarado de carácter básico por la Disposición Final Segunda, tipifica la utilización de indicaciones protegidas con notable similitud a al tipo previsto en el artículo 275 del Código Penal, al decir que *“en relación con los vinos de calidad producidos en regiones determinadas, constituye infracción muy grave la utilización, cuando no se tenga derecho a ello, de indicaciones, nombres comerciales, marcas, símbolos o emblemas que hagan referencia a los nombres amparados por un nivel de protección, o que, por su similitud fonética o gráfica con los nombres protegidos o con los signos o emblemas que le sean característicos, puedan inducir a confusión sobre la naturaleza, calidad u origen de los productos, aunque vayan precedidos por los términos tipo, estilo, género, imitación sucedáneo, u otros análogos”*.

Este artículo comprende una triple prohibición; en primer lugar el uso de la Denominación de Origen para otros productos del sector vitivinícola o para vinos no amparados por la misma²⁴⁸, en segundo lugar el uso de marcas, nombres comerciales o

²⁴⁸ Esta prohibición es inflexible, ya que no puede esquivarse con términos deslocalizadores como “tipo”, “estilo”, “cepa”, “embotellado en”, “con bodegas en”, y otras análogas. Si bien, debemos de tener en cuenta un supuesto que eliminaría la ilicitud de la conducta, contemplado en el Real Decreto 1396/93 que establece en su único artículo la prohibición de usar indebidamente en el etiquetado nombres geográficos coincidentes con los de una Denominación de Origen o Indicación Geográfica, entendiéndose por uso indebido las modalidades que excedan los usos habituales tradicionales en materia de indicación de domicilio del fabricante, distribuidor o importador de los productos de análoga naturaleza a los protegidos y que puedan inducir a error al consumidor. Dicha previsión es aplicable únicamente a los productores

razones sociales que hagan referencia a los nombres geográficos protegidos en vinos que no tienen derecho al uso del mismo, y finalmente el uso de marcas que induzcan a confusión con la Denominación de Origen o Indicación Geográfica. En este sentido, quedaría prohibida la utilización de indicaciones, nombres comerciales, marcas, símbolos o emblemas que por similitud fonética o geográfica con las denominaciones de origen pueden dar a confusión sobre la naturaleza, calidad u origen del vino²⁴⁹.

Son estas tres conductas las que, como más adelante veremos entran en colisión con la redacción de los tipos penales descritos en el artículo 275 del Código Penal.

La remisión que hace el artículo 40.2.c) de la Ley supone la proscripción de la conductas previstas en los apartados 2º y 3º del artículo 18, y de modo que quedan tipificadas las vulneraciones a la prohibición de emplear cualquier indicación falsa o falaz en cuanto a la procedencia, el origen, la naturaleza o las características esenciales de los vinos en el envase o en el embalaje, en la publicidad o en los documentos relativos a ellos (apartado 2), así como el uso de los nombres geográficos que sean objeto de un determinado nivel de protección en la designación, presentación o publicidad de vinos que no cumplan los requisitos de dicho nivel de protección, aunque tales nombres vayan traducidos a otras lenguas o precedidos de expresiones como *tipo*, *estilo*, *imitación* u otros similares, ni aun cuando se indique el verdadero origen del vino o el de expresiones del tipo *embotellado en ...*, *con bodega en ...* u otras análogas (apartado 3).

que radicados en la misma zona geográfica que la Denominación de Origen, no tienen derecho a usar dicho signo distintivo, si bien podrán utilizar el nombre geográfico como indicación de procedencia, respetando los usos tradicionales.

²⁴⁹ Es necesario que esta semejanza fonética y ortográfica, entre la marca y la Denominación de Origen sea causa de inducción a confusión en cuanto al origen geográfico.¹⁰ Esta inducción a confusión ha sido resaltada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 16 de julio de 1998 que establece “ para que la prohibición impuesta se aplique (en relación a la inducción a confusión) no basta con comprobar que una marca contiene una palabra que figura en la designación de uno de los productos mencionados en dicha disposición. Es preciso demostrar que de hecho, la utilización de una marca puede inducir a error a los consumidores de que se trata, y por consiguiente puede afectar a su comportamiento económico. A este respecto, el Juez nacional debe atenerse a las presuntas expectativas que sobre esta indicación tenga el consumidor medio normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz.”

Como ya adelantamos, tienen cabida dentro de este Capítulo II una serie de conductas que únicamente pueden ser cometidas por los operadores que han acogido voluntariamente un nivel de protección, que pueden tener carácter leve o grave según la relevancia de la conducta. Algunas de ellas tienen por objeto denominaciones de origen controladas.

Del mismo modo se tipifican como infracciones graves conductas relativas a la actividad propia de los órganos de control, que cuentan con un listado específico de infracciones que tienen que ver con la actividad concreta que desarrollan.²⁵⁰

El Código Penal aborda la protección de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas en su artículo 275 sancionando con las mismas penas del artículo 274²⁵¹ *“a quien intencionadamente y sin estar autorizado para ello, utilice en el tráfico económico una Denominación de Origen o una Indicación Geográfica de una calidad determinada legalmente protegidas para distinguir los productos amparados por ellas, con conocimiento de esta protección.”*

La pena se agrava si concurre alguno de los tipos agravados del art. 276²⁵², siendo ahora la prisión de uno a cuatro años y la multa de doce a veinticuatro meses. A

²⁵⁰ Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas. M^a del Mar Gomez Lozano Thomson Civitas pág. 68 y ss.

²⁵¹ El Artículo 274 del C.P. castiga con *“las penas de seis meses a dos años de prisión y multa de doce a veinticuatro meses el que, con fines industriales o comerciales, sin consentimiento del titular de un derecho de propiedad industrial registrado conforme a la legislación de marcas y con conocimiento del registro, reproduzca, imite, modifique o de cualquier otro modo usurpe un signo distintivo idéntico o confundible con aquel, para distinguir los mismos o similares productos, servicios, actividades o establecimientos para los que el derecho de propiedad industrial se encuentre registrado. Igualmente, incurrirán en la misma pena los que importen estos productos.”*

²⁵² Las circunstancias de agravación de las penas previstas en el artículo 276 son las siguientes:

- a) Que el beneficio obtenido posea especial trascendencia económica.
 - b) Que los hechos revistan especial gravedad, atendiendo al valor de los objetos producidos ilícitamente o a la especial importancia de los perjuicios ocasionados.
 - c) Que el culpable perteneciere a una organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que tuviese como finalidad la realización de actividades infractoras de derechos de propiedad industrial.
-

ello se añade una pena de inhabilitación para el ejercicio de la profesión relacionada con el delito cometido por un período de dos a cinco años.

La escasa jurisprudencia que ha generado este precepto impide, como recuerda JESÚS IVÁN MORA GONZÁLEZ²⁵³, sostener una posición sólida sobre lo que el legislador considera qué es el bien jurídico protegido por el precepto, si bien el TS, en Sentencia de 19 de Marzo de 2004 consideró como tal el “*derecho de uso exclusivo de tales signos*”.

Este autor advierte que la doctrina, sin embargo, oscila entre los que vinculan este derecho exclusivo a la protección del derecho de propiedad y de la competencia²⁵⁴ y los consumidores en un sistema de libre mercado (QUERALT JIMENEZ²⁵⁵) y quienes como BERDUGO²⁵⁶ y CASTINEIRA PALOU²⁵⁷ entienden que están presentes intereses que superan la naturaleza individual del bien y trasciende a una dimensión

d) Que se utilice a menores de 18 años para cometer estos delitos.

²⁵³ REVISTA PENAL Protección penal de las denominaciones de origen en el sector vitivinícola TUTELA PENAL DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN E INDICACIONES GEOGRÁFICAS <http://www.uhu.es/revistapenal/index.php/penal/article/viewFile/306/297>.

²⁵⁴ SORIANO GARCÍA, J.E., en su trabajo “La libertad de empresa. Notas españolas”, *Revista de Occidente*, nº 358, 2011, p.130, que la “competencia en España, entendida como pugna entre operadores económicos libres, se consideró tradicionalmente idea proveniente de la cultura jurídica y económica anglosajona, poco practicable en nuestro país”. El mismo autor en su reciente estudio: “Regulación e intervención administrativa (algunas lecciones jurídicas sobre la crisis económica”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 19, 2011, p.50, apunta que “la regulación es fundamental y la calidad de la misma debe ser un parámetro para medirla. Y un elemento clave es que permita en su seno, entre privados, competencia y que ésta no se convierta en la primera víctima de cualquier crisis regulatoria, como parece que está pasando en estos momentos”. Del mismo autor sobre el Derecho de la competencia véase: *Derecho Público de la Competencia*, Marcial Pons, Madrid, 1998, *La defensa de la Competencia en España*, Iustel, Madrid, 2007.

²⁵⁵ QUERALT JIMENEZ, J.J., *Derecho Penal Español. Parte especial*, cit., p. 592: cita en su apoyo, entre otras, la sentencia del TS de 30-12-93; SUAREZ GONZÁLEZ, C., “Delitos relativos al mercado y a los consumidores”, cit., p. 550.

²⁵⁶ BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, “La reforma de los delitos contra la propiedad industrial”. En Documentación Jurídica 37-40. 1983. Páginas 740,741

²⁵⁷ CASTIÑEIRA PALOU, SILVA SÁNCHEZ, “¿Libertad económica o fraudes punibles?”. Ed. Marcial Pons. Madrid.2003. Páginas 265-272.

colectiva. MATA y MARTÍN²⁵⁸ considera que la exigencia de falta de consentimiento, junto a la propia configuración del tipo que omite toda alusión a los consumidores abonan la postura de quienes defienden una visión estrictamente patrimonialista del bien jurídico protegido.

Sea como fuere, lo realmente trascendente a los efectos de este estudio es el examen análisis comparativo y la precisión de las pautas diferenciales entre las infracciones penales (delitos) y las infracciones no penales (ilícitos administrativos). Nuestro ordenamiento jurídico presenta una dualidad de órdenes sancionadores distintos, no siendo siempre tarea fácil deslindar las infracciones de uno y otro.

La comisión de conductas constitutivas de un delito de uso ilegítimo de denominaciones de origen e indicaciones geográficas presenta en muchas ocasiones el problema del concurso con otras figuras delictivas como son la estafa, la publicidad fraudulenta o las falsedades documentales, lo que conduce necesariamente a dilucidar si se está en presencia de un concurso de normas (concurso ideal) o ante un concurso de delitos (concurso real). Particular relevancia, quizá por su habitualidad, ha adquirido la compatibilidad de los delitos contra la propiedad intelectual contenido en el artículo 275 y con la falsedad documental del artículo 399. La Jurisprudencia de nuestro TS resuelve esta colusión a favor de un concurso medial entre ambas figuras penales. Así, en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, de 22 octubre 2008²⁵⁹, con invocación de otra anterior de 19 de Marzo de 2004²⁶⁰, se dice que:

²⁵⁸ MATA Y MARTÍN, R. M. *Tutela penal de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas* Estudios Jurídicos de Derecho. Agrariowww.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/./95290_20.pdf

²⁵⁹ STS de 22 de Octubre de 2008. Recurso de Casación 2019/2007. Ponente: Excmo. Sr. D. José Ramón Soriano Soriano (<http://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/3430462/Estafa/20081211>)

²⁶⁰ STS 1908/2004 (Sala de lo Penal. Sección 1ª) Ponente: JOAQUIN DELGADO GARCIA FJ 5º2. No es fácil distinguir entre un concurso de normas (o concurso aparente), regulado en el art. 8 CP, y el concurso de delitos que en nuestra ley penal tiene las modalidades de concurso real - diversas acciones con diversos resultados delictivos (art. 73)-, concurso ideal -una sola acción que lesiona diferentes preceptos penales todos aplicables (art. 77)- y concurso medial (también regulado en el mismo art. 77), que es una clase de concurso real aunque sancionado como el ideal, por entender el legislador que esa

relación de medio necesario a fin una de tal modo a los varios hechos delictivos que nos obliga a considerarlos como si de una sola acción se tratase.

Aquí el problema se plantea a propósito de si hay un concurso de normas o de delitos entre estas dos infracciones penales, la de falsedad de documento y la de utilización ilegítima de Denominación de Origen. El criterio que en definitiva sirve para distinguir el concurso de delitos y el de normas radica exclusivamente en una valoración jurídica. Si el hecho no merece más pena que el castigo conforme a una de tales normas penales en juego, nos encontramos ante un concurso de normas. Si, por el contrario, es necesario aplicar conjuntamente las sanciones previstas en todas esas normas, porque la aplicación de una sola no abarca la totalidad de la ilicitud de la conducta punible, estamos en presencia de un concurso de delitos de alguna de las tres clases que acabamos de mencionar. criterio difícil de aplicar en la práctica en algunos casos y ello explica el error en que, en este punto, ha incurrido la sentencia de instancia que, por considerar la falsedad del documento oficial como embutada en el art. 275 CP, se Creyó obligada a aplicar sólo esta norma conforme al nº 3º del citado art. 8.

3. Veamos, antes de continuar, qué ocurrió conforme a ese relato de hechos probados de la sentencia recurrida y conforme a lo que para su mejor comprensión hemos podido comprobar mediante el examen de las botellas que como piezas de convicción aparecen unidas al presente procedimiento, así como de las fotografías de los folios 275 a 304 y 542 a 547: lo autoriza el art. 899 LECR, según se deduce de su propio texto.

Tales botellas tienen en el anverso una etiqueta, que es la que aparece expuesta al público en los correspondientes escaparates o estanterías, donde constan los datos que ya dijimos en el fundamento de derecho 2º de la presente resolución: RIOJA, Denominación de Origen calificada, un sello y la identificación de la empresa embotelladora: bodega Vega de Valdeoya S.L. Luego en el reverso (contraetiqueta) o en el cuello de botella (precinta) aparece el documento que sirve para certificar por el Consejo Regulador correspondiente sobre la calidad de la mercancía en cuanto amparada por la referida Denominación de Origen.

4. Entendemos que tiene razón la acusación particular cuando nos explica los hechos que acabamos de exponer y también, en parte, cuando extrae de ellos las consecuencias jurídicas correspondientes. En efecto, con sólo lo que aparece en el anverso, sin necesitar para ello de la mencionada certificación sita en el reverso, o en el cuello, quedan cumplidos los requisitos del art. 275. Con sólo esas etiquetas y las inferencias que de las mismas y sus circunstancias se derivan, particularmente el gran número de botellas que fueron encontradas, es claro que nos encontramos ante una intencionada utilización ilegítima de una Denominación de Origen representativa de una calidad determinada, legalmente protegida para distinguir los productos amparados por ella.

8 En realidad nadie ha discutido la existencia de este delito. Lo que aquí se cuestiona (postura de la sentencia recurrida y de los dos condenados) es si tal delito absorbe el de falsedad. Consideramos que es preciso acudir al castigo de los dos delitos (utilización ilegítima de Denominación de Origen y falsedad), porque de otro modo no quedaría cubierta la total ilicitud de las conductas aquí examinadas, razón por la cual nos encontramos ante un concurso de delitos, tal y como acabamos de decir. Se ha venido considerando por la Doctrina un avance la introducción de este tipo de delito específico relativo a la propiedad industrial, aunque algunos lo han criticado por entender que viola la regla de intervención mínima del derecho penal, por la que éste no debe sancionar infracciones de orden menor para las que bastaría la actuación de las autoridades administrativas ("ultima ratio"). En todo caso este delito del art. 275 apareció en el nuevo CP y entendemos que apareció como una norma compatible con el delito de falsedad. Lo que en modo alguno ha querido el legislador es que la interpretación de una de las normas relativas a estos delitos contra la propiedad industrial pudiera conducir a una exclusión del relativo a la falsedad, como ocurriría de seguir aquí la tesis mantenida en la sentencia de instancia. El legislador quiso robustecer la protección de la propiedad industrial con la introducción de este nuevo tipo del 275, no eliminar el de falsedad. Hay en estos casos dos bienes jurídicos cada uno de ellos amparado en una norma penal diferente. Este art. 275 protege la propiedad industrial, concretamente el derecho al uso exclusivo de esa Denominación de Origen. Sin embargo, el art. 399 ampara la confianza que el ciudadano tiene en una clase particular de documento oficial: el correspondiente certificado.

“Decíamos en aquella ocasión y mantenemos ahora que "el legislador quiso robustecer la protección de la propiedad industrial con la introducción en el Código de 1995 del nuevo tipo previsto en el art. 275, pero no eliminar el delito de falsedad". Hay en estos dos casos dos bienes jurídicos distintos, cada uno de ellos amparado por una norma penal diferente. El artículo 275 protege la propiedad industrial, concretamente el derecho al uso exclusivo de esa Denominación de Origen. Sin embargo, el artículo 399 ampara la confianza que el ciudadano tiene en una clase particular de documento oficial: el correspondiente certificado".

Prueba de su compatibilidad es que se puede cometer un delito y no el otro y viceversa. Así, se incurría en delito de uso indebido de Denominación de Origen sin necesidad de cometer falsedad de la contraetiqueta, si, por ejemplo, se comercializa una botella con etiqueta que indique la denominación Rioja, sin serlo, pero sin añadir ninguna contraetiqueta; o también en un caso en que una bodega de Rioja perdiese todo el vino y embotellara otro de distinto origen, pero con las etiquetas auténticas en su momento facilitadas por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen. E inversamente se cometería falsificación sin incidir en delito contra la propiedad industrial si una bodega, pongamos por caso, perdiese las contraetiquetas auténticas y las sustituye por otras falsificadas, pero los coloca en auténtico vino de Rioja. Los ejemplos serían innumerables.”

Esta posición mantenida por el Alto Tribunal no es unánime. Se ha sostenido por un sector de la doctrina que la conducta típica no consiste en el simple “uso no autorizado” de la Denominación de Origen o Indicación Geográfica, pues ello equivale a elevar a la categoría de delito conductas que no deben pasar de ser infracciones administrativas, en una clara vulneración del principio de intervención mínima. En efecto, y siguiendo este mismo razonamiento, desplazar la conducta desde el uso

indebido al uso no autorizado supone excluir de los elementos integrantes del tipo descrito en el artículo 275, la falsificación de precintas y contraetiquetas, decisión ésta, en la que como bien recuerda este autor, no siempre ha encontrado el mismo respaldo en sede judicial²⁶¹.

En cualquier caso, más importante que la delimitación entre distintas figuras penales, es sin duda la traza entre la infracción penal o delito y la infracción administrativa. Y la primera de las lindes viene marcada por imperativo del principio “*non bis in ídem*”.

La frontera común entre la infracción penal y la administrativa lo constituyen el tipo ya comentado del artículo 275 y la infracción prevista en el artículo 40.2 de la Ley de la Viña y el Vino. En ambos casos se castiga el uso en el tráfico económico de indicaciones o nombres representativos de una calidad determinada y amparada por un nivel de protección. Ahora bien, mientras en el artículo 40 de la LVV exige que tal empleo pueda inducir a confusión sobre la naturaleza, calidad u origen de los productos, el tipo penal parece contemplar el uso de la propia denominación o indicación, de manera que no es un uso equivoco de los términos identificadores de los nombres protegidos, sino un empleo inequívoco una Denominación de Origen o una Indicación Geográfica representativa de una calidad determinad. Cabe preguntarse dónde incardinar la simulación de una Denominación de Origen inexistente o ficticia, pues si bien la exigencia de la protección legal parece que alejaría tal práctica del delito del artículo 275, lo cierto es que tampoco lo acercaría a la infracción administrativa, ya que ésta parece exigir que la confusión se pueda producir respecto a indicaciones, nombres comerciales, marcas, símbolos o emblemas que hagan referencia a los nombres amparados por un nivel de protección ya existente. En tal caso, el encaje de esta conducta entre las falsedades documentales previstas en el artículo 390 y ss. del CP parece lo más adecuado.

²⁶¹ Ver SAP de La Rioja de 12 de febrero de 200330 y 23 de diciembre de 200331

El tipo penal contempla además un elemento volitivo; la realización intencionada de la utilización, elemento que no aparece en la infracción del artículo 40, por lo que resulta irrelevante si la conducta es reprochable a título de simple imprudencia, ya que como luego veremos, solo se toma en consideración a los efectos de graduación de la pena. Por el contrario, la exigencia de intencionalidad convierte el tipo penal en un delito doloso, y faltando aquella desaparece la tipicidad de la conducta, de suerte que la ejecución de la conducta prevista por culpa o imprudencia si integraría el tipo de la infracción administrativa.

Exige además el Código Penal que la conducta sancionable tenga lugar con conocimiento de esa protección. Este elemento objetivo del tipo abre la puerta a que la ignorancia, bien por error, bien por simple desconocimiento, convierta en atípica la conducta, sin que quepa hablar de error de tipo, pues no estamos ante el conocimiento equivocado o falso de un elemento del tipo, sino que es el propio tipo que exige que el sujeto conozca la protección para hacer reprochable la conducta. Al igual que en el caso anterior la atipicidad penal no impide que el hacer o no hacer ignorante pueda subsumirse en la infracción de la LVV, que omite cualquier alusión al conocimiento exigido.

El carácter subsidiario de la infracción del artículo 40.2 resulta indudable del contenido del inciso final del apartado: *“La indebida tenencia, negociación o utilización de los documentos, etiquetas, contraetiquetas, precintas y otros elementos de identificación propios del v.c.p.r.d., así como la falsificación de los mismos, siempre que esto no sea constitutivo de delito o falta.”*

Para concluir este apartado debemos referirnos brevemente al régimen del concurso en la normativa que nos ocupa. Lo cierto es que tal régimen no existe, ya que la LVV no contiene regla alguna para resolver ni el concurso de normas ni el concurso de infracciones. Como es sabido, tampoco la LRJAP-PAC resuelve esta cuestión en el título dedicado a la potestad sancionadora. En ocasiones, a pesar del silencio de la

legislación administrativa general²⁶², es posible encontrar en la legislación sectorial reglas que resuelven el concurso ideal. Como hemos dicho, no es el caso de la legislación vitivinícola, pero ello no supone que las reglas de resolución de concursos sean completamente desconocidas en el ordenamiento vitivinícola.

Así, por ejemplo, en la legislación vitivinícola del País Vasco en la que se recoge, aisladamente, una regla específica para el concurso de infracciones. El artículo 67 de la Ley 5/2004, de 7 de mayo, de Ordenación Vitivinícola del País Vasco., bajo el rótulo de “*Concurrencia de sanciones*”, dispone que: “*Si los hechos constitutivos de la infracción fueran susceptibles de ser calificados con arreglo a dos o más preceptos tipificadores de infracciones, será aplicable el precepto que tipifique la infracción*

²⁶² En efecto, el hecho de que sanciones administrativas y penas sean manifestaciones de un mismo ius puniendi, ha dado lugar a que tanto la doctrina administrativista como la jurisprudencia de nuestro TS hayan acudido a la teoría general del concurso elaborada por la dogmática penal y a las reglas de punición previstas en el Código Penal. El Código Penal regula en el art. 77.1 el concurso ideal, distinguiendo dos modalidades, el concurso ideal pluriofensivo, cuando un mismo hecho constituye a un tiempo dos o más infracciones y el concurso medial, teleológico o por conexión, que se produce cuando se cometen dos o más acciones delictivas siendo una de ellas necesaria para cometer la otra. Para ambos casos el artículo 77 del CP da una misma respuesta: la pena a imponer será la prevista para el delito más grave. Pese a que algún sector de la doctrina considera que en puridad solo el delito pluriofensivo es un verdadero concurso ideal, siendo el segundo, una modalidad del concurso real en la que la especial relación de medio a fin entre ambas acciones es lo que determina un mismo tratamiento punitivo, lo cierto es que ambas modalidades son plenamente aceptadas como supuestos de concurso ideal, no solo por los autores, sino también por los Tribunales. El silencio de la LRJPAC sobre el concurso ideal de infracciones, no es secundado sin embargo por el Real Decreto 1398/1993 de 4 de Agosto por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (REPS) que si regula una de las modalidades previstas en el Código Penal, el denominado concurso medial o por conexión en el artículo 4.4: *En defecto de regulación específica establecida en la norma correspondiente, cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.* Sin embargo, el reducido ámbito de aplicación del Reglamento 1398/1993 y la falta de regulación autonómica sobre el ejercicio de la potestad sancionadora unas veces, y en otras la omisión de reglas de resolución de conflictos de infracciones cuando estas si se han dictado, han determinado que en alguna normas autonómicas se haya hecho recepción expresa de reglas para resolver el concurso medial, con muy escasas variaciones a como lo resuelve el Reglamento de 1993. Una excepción es este marco lo constituye la Ley 2/1998 de 20 de Febrero de la potestad sancionadora de las Administraciones Publicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que regula expresamente tanto el concurso de normas (Artículo 16) como el concurso de infracciones (Art 17). Este ultimo tras establecer la regla de la imposición de todas las sanciones correspondientes al responsable de dos o más infracciones, establece en su número segundo “*Si la pluralidad de infracciones proviniese de un solo hecho o de varios realizados aprovechando idéntica ocasión, o una de las infracciones fuera medio necesario para la comisión de otra y atendidas las circunstancias del caso, ello manifestara una menor reprochabilidad en la conducta del responsable, la regla establecida en el numero precedente se aplicara imponiendo las sanciones menos graves de las establecidas para cada infracción.*”

penada con sanción más grave.”. Lo que supone que este sector jurídico se aplique la misma norma que ofrece la legislación estatal.

Cataluña aprueba en 2010 la Ley 26/2010 de 3 de Agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, ocupándose de la potestad sancionadora en unos pocos artículos, entre los que destaca el art. 102 que consagra los principios de la potestad sancionadora. Esta Ley deja subsistente el Decreto 278/1993 de 9 de Noviembre, sobre procedimiento sancionador a los ámbitos de competencia de la Generalitat, en el que no hay rastro de reglas de concurso. Tampoco la Ley 15/2002, de 27 de junio, de Ordenación Vitivinícola de Cataluña ofrece alternativa. Pero si lo hará la Ley 14/2003, de 13 de junio, de Calidad Agroalimentaria de Cataluña en su *Artículo 57 “Concurrencia de infracciones”* que prevé que *“Si concurren dos o más infracciones imputables a la misma persona y alguna de éstas fuera el medio necesario para cometer otra, debe imponerse como sanción conjunta la correspondiente a la infracción más grave, en su grado máximo.* “. En este caso se presenta una solución agravada respecto a las previstas en los casos anteriores, al castigarse también la infracción con la sanción más grave pero en este caso en su grado máximo.

En línea con la solución propuesta por el Real Decreto 1398/1995 se encuentra la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de Promoción y Defensa de la Calidad Alimentaria de Galicia, cuyo *Artículo 70²⁶³ “Concurrencia de Infracciones”* reproduce el contenido del artículo 4.4 del citado Real Decreto. Lo mismo sucede en la ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria de Aragón, en su artículo 59 *“Concurrencia de infracciones.”* con la siguiente redacción:

²⁶³ Artículo 70 *“Cuando concurren dos o más infracciones imputables por los mismos hechos a un mismo sujeto, y alguna de las mismas sea medio necesario para cometer otra, se impondrá como sanción conjunta la correspondiente a la infracción más grave.”*

“Cuando concurran dos o más infracciones imputables por los mismos hechos a un mismo sujeto y alguna de las mismas sea medio necesario para cometer otra, se impondrá como sanción conjunta la correspondiente a la infracción más grave.”

Y otro tanto sucede, aunque en este caso por vía de la remisión, en la legislación valenciana, en la que la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat, de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana, en su Artículo 68 contiene la siguiente clausula: *“El procedimiento sancionador se desarrollará según lo que reglamentariamente se determine. A falta de regulación especial, el procedimiento se ajustará a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto que regula el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora”*

Por último, el Decreto 51/2006, de 20 julio por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de la Viña y del Vino de Castilla y León da solución al concurso medial en su Artículo 70 a favor de la regla de castigar de acuerdo con el precepto que tipifique la infracción penada con sanción más grave, *“teniendo en cuenta, en todo caso, los criterios de graduación de las sanciones.”*

3. LAS SANCIONES, SANCIONES ACCESORIAS Y MEDIDAS COMPLEMENTARIAS.

A) LAS SANCIONES.

Las sanciones previstas se despliegan en un amplio abanico que encuentra en el apercibimiento su expresión más leve y el la multa de hasta 300.000 euros en los casos más graves, pudiendo incluso rebasarse esta cantidad hasta alcanzar el 10 % del volumen de ventas del producto objeto de infracción correspondiente al ejercicio

económico, inmediatamente anterior al de la iniciación del procedimiento sancionador (Art. 42)²⁶⁴. Junto a las sanciones pueden además acordarse en los casos de infracción grave o muy grave medidas de corrección, decomisos de mercancías, clausura de locales y suspensión de los organismos públicos u órganos de control, de forma definitiva o por un período máximo de 10 años (artículo 42.5), así como medidas complementarias. Además, la ley dispone unos criterios de graduación de sanciones y regula la prescripción de infracciones y sanciones.

²⁶⁴ Artículo 42 LVV. Sanciones.

1. Las infracciones leves serán sancionadas con apercibimiento o multa de hasta 2.000 euros, pudiendo rebasarse este importe hasta alcanzar el valor de las mercancías, productos o superficies objeto de la infracción. En materia de viticultura el cálculo del valor de los productos se realizará en la forma que se recoge en el apartado 2.

2. Las infracciones graves serán sancionadas con multa comprendida entre 2.001 y 30.000 euros, pudiendo rebasarse esta cantidad hasta alcanzar el 5 % del volumen de ventas del producto objeto de infracción, correspondiente al ejercicio económico inmediatamente anterior al de la iniciación del procedimiento sancionador.

En el caso de infracciones graves en materia específica de viticultura, el importe de la sanción será del tanto al quíntuplo del valor de la producción afectada.

Ésta se calculará multiplicando la producción anual media por hectárea en el quinquenio precedente en la zona o provincia donde esté enclavada la superficie afectada por el precio medio ponderado en el mismo período y en la misma zona y provincia.

3. Las infracciones muy graves serán sancionadas con multa comprendida entre 30.001 y 300.000 euros, pudiendo rebasarse esta cantidad hasta alcanzar el 10 % del volumen de ventas del producto objeto de infracción correspondiente al ejercicio económico, inmediatamente anterior al de la iniciación del procedimiento sancionador.

4. Cuando las infracciones graves sean cometidas por operadores acogidos a un nivel de protección y afecten a éste, podrá imponerse como sanción accesoria la pérdida temporal del uso del nombre protegido por un plazo máximo de tres años. Si se tratase de infracciones muy graves, podrá imponerse como sanción accesoria la pérdida temporal por un plazo máximo de cinco años o la pérdida definitiva de tal uso.

5. En el supuesto de la comisión de infracción grave o muy grave, el órgano competente para resolver podrá imponer como sanción accesoria alguna de las siguientes:

- . Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño.
- . Decomiso de mercancías, productos, envases, etiquetas y demás objetos relacionados con la infracción, o cuando se trate de productos no identificados.
- . Clausura temporal, parcial o total, de la empresa sancionada, por un período máximo de cinco años.
- . Suspensión de los organismos públicos u órganos de control, de forma definitiva o por un período máximo de 10 años.

6. Las sanciones previstas en esta Ley serán compatibles con la pérdida o retirada de derechos económicos previstos en la normativa comunitaria.

La multa es la sanción prototípica del Derecho Administrativo Sancionador y consiste en la imposición de una obligación de pago de una cantidad determinada de dinero. Hasta la aprobación del Código Penal de 1995 todos los anteriores establecían como tope máximo para las multas administrativas, el previsto para las faltas en el propio Código, con la salvedad de lo que se dispusiera otra cosa en leyes especiales, *exceptio* ésta que tanto proliferó que acabo siendo la regla general.

Hoy en día la pena de multa está regulada en nuestro Código Penal en sus artículos 50 y siguientes. Esta sanción pecuniaria se impondrá, salvo que otra cosa se disponga, por el sistema de días-multa, con una extensión mínima de diez días y máxima de dos años para las personas físicas y cinco años para las jurídicas, teniendo la cuota diaria, según el apartado 4 del Art. 50 CP *“un mínimo de dos y un máximo de 400 euros, excepto en el caso de las multas impondibles a las personas jurídicas, en las que la cuota diaria tendrá un mínimo de 30 y un máximo de 5.000 euros. A efectos de cómputo, cuando se fije la duración por meses o por años, se entenderá que los meses son de treinta días y los años de trescientos sesenta.”*

El Código Penal propone criterios de determinación de la extensión de la pena de multa, que en todo caso deberá ser motivada. Estos criterios son los de situación económica del reo, deducida de su patrimonio, ingresos, obligaciones y cargas familiares y demás circunstancias personales cuando es persona física. Cuando el Código así lo determine, la multa se establecerá en proporción al daño causado, el valor del objeto del delito o el beneficio reportado por el mismo (Art. 52.1 CP). Incluso prevé el Código que, ante la imposibilidad de determinar la pena de multa a las personas jurídicas cuando esta se imponga en proporción al beneficio obtenido o facilitado, al perjuicio causado, al valor del objeto, o a la cantidad defraudada o indebidamente obtenida, pueda el órgano judicial, motivadamente, acordar la imposición de alguna de las sanciones sustitutorias ofrece el número 4 del propio artículo 52.

B) LAS SANCIONES ACCESORIAS²⁶⁵

El artículo 42 de la LVV contempla en su apartado 5 para los casos de de infracción grave o muy grave, la imposición por el órgano competente para resolver como sanción accesoria bien medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño, bien el decomiso de mercancías, productos, envases, etiquetas y demás objetos relacionados con la infracción, y cuando se trate de productos no identificados, bien la clausura temporal, parcial o total, de la empresa sancionada, por un período máximo de cinco años o bien, la suspensión de los organismos públicos u órganos de control, de forma definitiva o por un período máximo de 10 años.

Señalan GONZALEZ BOTIJA y SERRANO SUÑER²⁶⁶ que entre las sanciones accesorias es el decomiso la que han planteado mayores polémicas.

Recuerdan estos autores que el decomiso ha sido considerado por los Tribunales como no “*como una sanción típicamente accesoria de la principal, sino que es totalmente independiente y distinta de las otras sanciones impuestas*” y por ello no cabe alegar que la sanción accesoria no pueda ser más gravosa que la principal cuando el valor de los productos objeto del decomiso sea superior al importe de la sanción principal de multa (STS de 6 de Marzo de 1979, Ar 1176). También recuerdan que la medida accesoria del decomiso puede acordarse aún en los casos en que los productos

²⁶⁵ Podemos formularnos el siguiente interrogante: ¿Qué naturaleza jurídica ostentan las consecuencias accesorias? Asumida una posición respecto a la responsabilidad de las personas jurídicas, y demostrando que el reproche sancionador se realice directamente sobre estas y no sobre personas naturales, nuestra posición en relación a las consecuencias accesorias aplicables a estas es que son auténticas sanciones. En principio, hemos de partir de un concepto determinado de sanción.. Así entendemos a la sanción como una consecuencia jurídica del ilícito administrativo, aplicada directamente por la violación a una disposición jurídico administrativo al lesionarse o ponerse en peligro un bien jurídico de interés para la Administración, impuesta únicamente por órgano competente y que consiste en la privación de bienes jurídicos al sancionado. En lo que concierne a la estricta atribución de naturaleza sancionatoria a las consecuencias accesorias, la Doctrina mayoritaria considera que aquella se funda en que las mismas, de igual modo que las sanciones y medidas de seguridad, no solo pueden tener un carácter represivo, sino que también sirven a los fines de prevención, particularmente a los de prevención especial –y eventualmente a los de prevención general-

²⁶⁶ GONZALEZ BOTIJA, F. y SERRANO SUÑER HOYOS, G. Comentarios a la ley de la Viña y del Vino (ley 24/2003, de 10 de Julio) Ed. Thompson Civitas, 2004. Pág. 487.

vitivinícolas hayan sido exportados o comercializados fuera de territorio nacional, de acuerdo a las normas del país de destino (STS de 12 de Abril de 1991, Ar. 3044).

C) LAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS.

La LVV dedica un artículo, el 43, único de los contenidos en el Capítulo II del Título III al que la disposición transitoria segunda excluye por entero del carácter de legislación básica, a las medidas complementarias. Como tales se contemplan dos distintas. Una, la destrucción de las mercancías intervenidas cautelarmente, en su apartado primero, que reza así:

“Cuando se hayan intervenido cautelarmente²⁶⁷ mercancías, productos, envases, etiquetas, y demás objetos relacionados con la infracción sancionada, la autoridad a la

²⁶⁷Artículo 35 Medidas cautelares

1. Los inspectores podrán inmovilizar cautelarmente las mercancías, productos, envases, etiquetas, y demás objetos relacionados presuntamente con alguna de las infracciones previstas en esta ley, haciendo constar en acta tanto el objeto como los motivos de la intervención cautelar.
 2. Las medidas cautelares adoptadas por los inspectores deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en un plazo no superior a 15 días por el mismo órgano que sea competente para incoar el correspondiente procedimiento sancionador. Las medidas quedarán sin efecto cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de éstas.
 3. Cuando la presunta infracción detectada fuera imputable a un organismo público o a un órgano de control de los previstos en los párrafos c) y d) del apartado 1 del artículo 27 de esta ley, el órgano competente para incoar el procedimiento sancionador podrá acordar, a propuesta del instructor, la suspensión cautelar del indicado organismo u órgano de control. En tal caso, la resolución que se dicte establecerá el sistema de control aplicable en tanto se sustancia el procedimiento sancionador.
 4. No se podrán adoptar las medidas cautelares referidas en los apartados 1 y 3 anteriores cuando puedan causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.
 5. En todo caso, las medidas previstas en este artículo podrán ser alzadas o modificadas, de oficio o a instancia de parte, durante la tramitación del procedimiento por providencia de su Instructor, extinguiéndose con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.
 6. Cuando no pueda iniciarse un procedimiento sancionador por falta de competencia sobre el presunto responsable, y el órgano competente no haya levantado la inmovilización de las mercancías intervenidas cautelarmente, éstas no podrán ser comercializadas en ningún caso. El presunto responsable, o cualquier titular de derechos sobre tales mercancías, optará entre la reexpedición al lugar de origen y la subsanación de los defectos cuando sea posible, o solicitará su decomiso; los gastos de tales operaciones correrán a cargo de quien haya optado por ellas.
-

que corresponda resolver el procedimiento sancionador acordará su destino. Las mercancías o productos deberán ser destruidos si su utilización o consumo constituyera peligro para la salud pública. En todo caso, los gastos originados por el destino alternativo, la destrucción o el decomiso correrán por cuenta del infractor, incluida la indemnización que deba abonarse al propietario de la mercancía decomisada cuando éste no sea el infractor.”

La otra es la multa coercitiva consecuencia del incumplimiento de la obligación del arranque de viñedos previsto en el art. 8 de la LVV²⁶⁸ o de una de las sanciones accesorias que eventualmente puedan acordarse, y que desarrolla en los tres apartados siguientes:

“2. Cuando el obligado no cumpla la obligación impuesta en el artículo 8, relativa al arranque de viñedos, o lo haga de forma incompleta, así como cuando el infractor no cumpla una obligación impuesta como sanción accesoria, o lo haga de forma incompleta, podrán imponerse multas coercitivas a fin de que se cumpla íntegramente la obligación o la sanción establecida.

3. En el caso de incumplimiento de la obligación de arranque de viñedos, las multas coercitivas se impondrán con una periodicidad de seis meses hasta el cumplimiento total del arranque y su importe será de hasta 3.000 euros por hectárea.

En caso de incumplimiento de la obligación de arranque, el órgano administrativo competente para requerir el arranque del viñedo podrá optar por ejecutar

²⁶⁸ Artículo 8 de la LVV 24/2003 Arranque de viñedos

1. Las plantaciones destinadas a la producción de vino realizadas con variedades de vid no clasificadas de acuerdo con el artículo 7, deberán ser arrancadas. Se exceptúan aquellos casos contemplados en la normativa comunitaria.

2. Cuando se demuestre fehacientemente que una superficie de viñedo no ha sido cultivada en las tres últimas campañas, la comunidad autónoma competente podrá acordar el arranque de dicha superficie de viñedo e incorporará, en su caso, a su reserva regional los derechos derivados del mismo.

3. La obligación de arrancar el viñedo por aplicación de la normativa estatal o autonómica, en función del ámbito territorial de que se trate, o de la normativa de la Unión Europea, será declarada mediante resolución de la Administración competente en cada caso, y previa la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo.

subsidiariamente dicha operación. Los gastos de arranque siempre correrán por cuenta del interesado.”

“4. En el caso de incumplimiento de la obligación impuesta como sanción accesoria, las multas coercitivas se impondrán con una periodicidad de tres meses hasta el cumplimiento total de la sanción a que se refieran y su importe no podrá ser superior a 3.000 euros.

Las multas coercitivas serán independientes y compatibles con las multas que procedan como sanción por la infracción cometida.”

En cuanto al arranque de viñedos que prevé el artículo 43.2, la LVV anuda las consecuencias de su inejecución a la del incumplimiento total o parcial de las sanciones accesorias que se hayan acordado. Se establece para ambos casos la multa coercitiva que los apartados 3º y 4º desarrollan por separado para cada supuesto. En el caso de incumplimiento del arranque de viñedos se reserva al órgano administrativo la facultad subsidiaria de ejecutar, por sí y a costa del administrado, la medida. Este carácter subsidiario es explicado por GONZALEZ BOTIJA Y SERRANO SUÑER²⁶⁹ por la impopularidad que, en general, tienen las ejecuciones forzosas de ciertas sanciones y, en particular, por el arranque de viñedos, lo que redundará en un reforzamiento del régimen sancionatorio a través de las multas coercitivas que tienen su etiología, lejos del carácter represivo de la sanción administrativa, en el constreñimiento económico sobre el sujeto que tiende a empujar al particular al cumplimiento de la obligación que se le impone.

La primera medida, la destrucción de las mercancías y productos intervenidos cautelarmente que puedan suponer un peligro para la salud pública, es, como recuerdan

²⁶⁹ GONZALEZ BOTIJA, F. y SERRANO SUÑER HOYOS, G. Comentarios a la ley de la Viña y del Vino (ley 24/2003, de 10 de Julio) Ed. Thompson Civitas, 2004. Pág. 494

GONZALEZ BOTIJA Y SERRANO SUÑER²⁷⁰, tradicional en nuestro ordenamiento, con antecedentes que se remontan hasta el Decreto de 21 de enero de 1936 por el que se establece el Reglamento de las Juntas Vitivinícolas.

Pese al rotulo que la LVV escribe junto al precepto, no resulta meridiana la calificación jurídica de esta medida como complementaria, en lugar de cómo sanción. En efecto, la legislación autonómica sectorial no siempre sigue el criterio de considerar la destrucción como medida complementaria. Así, por ejemplo, Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria de Aragón en su artículo 61. "*Sanciones Accesorias*", no deja duda sobre la consideración de accesoria de esta sanción, al decir en su apartado 4:

"La autoridad a la que corresponda resolver el procedimiento podrá acordar como sanción accesoria el decomiso o destrucción de la documentación de presentación del producto, del material de identificación del mismo, así como de la mercancía adulterada, falsificada, fraudulenta o no identificada y de aquella que pueda suponer un riesgo para las personas, animales o vegetales. Serán de cuenta del infractor los gastos que originen las operaciones de intervención, depósito, decomiso y destrucción de la mercancía, incluida la indemnización al propietario de la mercancía decomisada cuando el mismo no sea el infractor."

Este texto del precepto no atiende a las medidas complementarias, aunque tampoco las desconoce completamente. En el mismo artículo citado, en su apartado 7º, sí contiene, aunque no la denomine como tal, una medida complementaria no prevista en la legislación estatal con un propósito evidentemente disuasorio, como es la publicidad en el Boletín Oficial de Aragón, o en el Boletín Oficial del Estado si la empresa infractora es de ámbito estatal o internacional y en los medios de comunicación que se consideren oportunos, de las sanciones impuestas una vez hayan adquirido firmeza en vía administrativa, acompañadas del nombre de la empresa y de las personas

²⁷⁰ GONZALEZ BOTIJA, F. y SERRANO SUÑER HOYOS, G. Comentarios a la ley de la Viña y del Vino (ley 24/2003, de 10 de Julio) Ed. Thompson Civitas, 2004. Págs. 493 y 494.

naturales o jurídicas responsables, con expresa indicación de las infracciones cometidas, en aquellos casos que concurra alguna de las circunstancias de riesgo o daño efectivo para los intereses económicos del sector alimentario, reincidencia en infracciones graves o muy graves o acreditada intencionalidad en la comisión de las infracciones.

Dentro del mismo cuerpo legal, el artículo 21 bajo el ladillo "*Destino de los productos sometidos a inmovilización cautelar*" prevé la posibilidad de que, adoptada una inmovilización cautelar o confirmada la ya adoptada por el órgano competente, conceda al responsable o titular de derechos sobre las mercancías inmovilizadas la posibilidad de optar, en un plazo de 30 días, por alguna de las operaciones que se relacionan, siendo una de ellas, la destrucción de las mercancías o su mantenimiento en depósito, en tanto no se resuelva el procedimiento sancionador.

De este modo, se produce una dislocación de medida según el estado del procedimiento, que en la fase de instrucción podemos calificar como medida optativa u voluntaria del titular de las mercancías, y si el procedimiento ya está instruido, como sanción. La LVV solo contempla esta medida por acuerdo de la autoridad a que corresponda resolver el procedimiento sancionador, esto es, una vez instruido el expediente.

La ley 14/2003 de 13 de junio de Calidad Agroalimentaria de Cataluña contempla también la posibilidad de optar, durante la instrucción del expediente, sobre las mercancías inmovilizadas por su destrucción, pudiendo, si no opta por alguna de las alternativas previstas, acordarla de oficio el órgano competente (art. 50)

La Ley 2/2005, de 18 de febrero, de Promoción y Defensa de la Calidad Alimentaria Gallega, en su artículo 72 dedicado a las sanciones, incluye entre las mismas como accesoria "*el decomiso o destrucción de la documentación de presentación del producto, del material de identificación del mismo, así como de la mercancía adulterada, falsificada, fraudulenta o no identificada y de aquella que pueda*

suponer un riesgo para las personas, animales o vegetales”, siendo también en este caso de cuenta del infractor los gastos que se originen.

Enfrente encontraremos la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de ordenación vitivinícola, cuyo Artículo 31 “*Medidas complementarias*” es copia literal del precepto contenido en el art. 43 de la LVV. Por su parte la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía dedica a las medidas complementarias el Artículo 49 cuyo apartado primero es también reproducción literal del contenido del art. 43.1 de la LVV.

Sin la denominación de complementaria, pero sí con la genérica de medida, la trataba, hasta su derogación parcial, la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha. En su artículo 37.3 se arbitraba, en favor de los órganos administrativos a los que les estaba atribuida reglamentariamente la garantía del control del cumplimiento de la normativa vitivinícola, la competencia para la adopción de las medidas que resultasen precisas para impedir, entre otras, la elaboración de vino a partir de uvas cosechadas en viñedos ilegales, si no era como paso previo para su destilación obligatoria, sin derecho a ayudas y sin que el alcohol resultante pudiera ser destinado a uso de boca (apartado b), el desvío hacia el consumo directo de vinos procedentes de la vinificación de uva de mesa o de viñedos irregulares o ilegales (apartado c), el ofrecimiento o la entrega para el consumo humano de productos que no fueran sanos y de calidad cabal y comercial, que hubieran sido sometidos a prácticas enológicas no autorizadas o que no respondiesen a las definiciones legalmente establecidas (apartado d).

El apartado siguiente, a estos fines que acabamos de ver prescribió que *"los titulares de los órganos competentes podrán ordenar que se proceda al arranque del viñedo ilegal o a la destrucción del material vegetal enfermo; que los productos afectados por el fraude o la irregularidad se destinen a la destilación sin ayudas, a usos distintos del consumo directo o se destruyan; que se modifique su designación o su presentación; que se retiren del mercado las unidades distribuidas o que cese su*

comercialización; que se instauren medidas que resulten necesarias para el control o que cese cualquier acción prohibida."

La Ley 5/2004, de 7 de mayo, de Ordenación Vitivinícola del País Vasco recoge la destrucción de las materias y productos decomisados en el artículo dedicado a las sanciones accesorias, si bien su apartado segundo deja clara la naturaleza de la medida al prescribir en su apartado a), entre las medidas complementarias que puede adoptar el órgano competente para resolver el procedimiento, la de determinar el destino que haya de darse a las mercancías, productos, envases, etiquetas, etcétera, relacionados con la infracción sancionada y que hayan sido objeto de intervención cautelar, los cuales podrán ser destruidos si su utilización o consumo constituyeran un peligro para la salud pública.

Sin denominarlas expresamente como medidas, pero negando tajantemente la consideración de sanción accesoria, la Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja en su Artículo 50.2 menciona, entre otras, en el apartado a) la obligación de arrancar el viñedo en los casos en que esté prohibida su plantación, y la ejecución subsidiaria de esta obligación por la Administración y en el apartado c) el decomiso y la destrucción de mercancías adulteradas, falsificadas o fraudulentas con el fin de evitar riesgos para los consumidores o peligro para la salud pública.

Silencio sobre las medidas complementarias guardan la Ley 8/2005 de 10 de junio de la Viña y el Vino de Castilla Leon y su Reglamento de desarrollo y la Ley catalana 14/2002 de Ordenación vitivinícola, si bien Ley 14/2003, de 13 de junio, de Calidad Agroalimentaria de Cataluña aborda la destrucción en los términos ya expuestos. Y por último, la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat, de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana contiene en su Art. 67.7 una remisión a lo dispuesto en los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino en lo referente a medidas complementarias, graduación de sanciones y prescripción de infracciones y sanciones.

La cuestión de si se estamos ante sanciones o medidas no es trivial por cuanto la calificación decidida supone que durante el procedimiento administrativo sancionador tengan o no aplicación al administrado los principios y garantías que acompañan al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, amén del distinto juego del instituto de la prescripción al que luego volveremos. La aplicación estos principios solo ha de tener lugar en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Las exigencias de los principios de legalidad, culpabilidad, *non bis in ídem*, y cualesquiera otros no alcanzan a ámbitos del ordenamiento jurídico-administrativo regidos por reglas, principios y fines diferentes. Particularmente revelador resulta la declaración de nuestro TC en su Sentencia 164/1995²⁷¹, de 13 de noviembre, en cuyo Fundamento Jurídico 3º, declara que *“ha de recordarse que en distintas ocasiones hemos advertido ya de la improcedencia de extender indebidamente el concepto de sanción con la finalidad de obtener la aplicación de las garantías constitucionales propias de este campo a medidas que no responden verdaderamente al ejercicio del ius puniendi del Estado”*.

Respecto a las multas coercitivas, en la legislación autonómica se sigue esta pauta del recurso a la multa coercitiva para los casos de incumplimiento de las obligaciones impuestas por la inspección o de las medidas cautelares acordadas. Así lo veremos en el artículo 22 de la Ley aragonesa de 30 de Noviembre, en el apartado segundo del artículo 49 de la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía, en el artículo 37.5 de la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha o en el art. 51 de la Ley 14/2003, de 13 de junio, de Calidad Agroalimentaria de Cataluña.

Caso sorprendente es el de la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de Promoción y Defensa de la Calidad Alimentaria Gallega que recoge dos preceptos para las multas coercitivas, el 63, dentro del Título V “Aseguramiento de la Calidad alimentaria”, y el 75, dentro ya del Título VI “De la Potestad Sancionadora”. En el primer caso, la multa se aplica *“en el supuesto de que el operador alimentario no realice las actividades*

²⁷¹ STC 164/1995, de 13 de noviembre de 1995 (BOE núm. 298 de 14 de diciembre de 1995)

ordenadas por la inspección o no aplique las medidas cautelares que se le imponen”; en el segundo *“en el supuesto de que un infractor no cumpliera con las obligaciones impuestas como sanción o lo hiciera de forma incompleta”*. Y sorprendente resulta por cuanto es el propio texto legal el que introduce una doble categorización de la multa coercitiva, de suerte que la inclusión de una de ellas en el Título en que se regulan las infracciones y las sanciones y la otra en uno distinto pudiera hacer pensar que aquella tiene el carácter de sanción, con los efectos que de ello se derivarían y que ya comentamos respecto de la destrucción de las materias intervenidas.

El importe de la multa sanción, tanto en la legislación estatal como en la autonómica suele tener un tope de 3.000 €, excepción hecha de la legislación catalana y castellano manchega donde este importe máximo se dobla hasta alcanzar los 6.000 €

El carácter de medida complementaria queda despejado por el inciso final del artículo 43 de la LVV, también recogido en los articulados autonómicos, en el que se declara la compatibilidad de esta medida *“con las multas que procedan como sanción por la infracción cometida.”* Respecto a la compatibilidad de la acumulación de sanciones con el principio *non bis in ídem*, como ya dejamos escrito, la aplicación de los principios que deben regir la actividad sancionadora son únicamente exigibles en los casos en que se manifieste el *ius puniendi* del Estado, de modo que no siendo la medida complementaria manifestación de tal potestad, nada obsta a la aplicación conjunta de la multa sanción con la multa coercitiva. Así es también plenamente aceptado por nuestro Tribunal Supremo²⁷² y por el Tribunal Constitucional²⁷³.

²⁷² STS 1110/2012 de 1 de Marzo de dos mil doce (Id Cendoj: 28079130032012100098), STS 1466/2008 de 4 de Marzo (Id Cendoj: 28079130032008100072) y STS 8106/2004 de 15 de Diciembre (Id Cendoj: 28079130052004100696), entre otras.

²⁷³ STC 239/1988, de 14 de diciembre (BOE núm. 11 de 13 de enero de 1989), y STC 101/1988, de 8 de junio de 1988; (BOE núm. 152 de 25 de junio de 1988).

III. EL TITULO COMPETENCIAL DESDE EL QUE SE PROYECTA LA LVV: LA COMPETENCIA MATERIAL

El profundo proceso de transformación operado a partir de la aprobación de la Constitución de 1978 se deja sentir sensiblemente en la ordenación del sector vitivinícola como consecuencia de la nueva distribución territorial del poder por mor de descentralización política del Estado en Comunidades Autónomas. Resultaran tres Denominaciones de Origen de carácter supra autonómico: “Rioja”, “Cava” y “Jumilla”²⁷⁴, puesto que son denominaciones de origen vnicas no integradas en una única CCAA. La Denominación de Origen “Rioja” se extiende por territorio de Navarra, Álava, La Rioja y Castilla y León (Miranda de Ebro); la denominación “Cava” cuya “región del Cava” está compuesta por municipios y enclaves ubicados en varias Comunidades Autónomas de nuestro país²⁷⁵ y la denominación “Jumilla” incluye siete municipios entre los territorios de Albacete y Murcia.

Estas denominaciones dependerán directamente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con sus sucesivas denominaciones, siendo éste el competente para decidir la oportunidad de las propuestas de modificación de los distintos

²⁷⁴ A ellas hay que añadir la IGP “Ribera del Queiles”, utilizada para designar los vinos de la tierra originarios de la zona vitícola del río Queiles. Esta Indicación Geográfica, reglamentada en 2003, es la única calificación de Vinos de la Tierra de España que se extiende por más de una Comunidad Autónoma, cuenta con un Comité Regulador para realizar los cometidos de control y certificación; y tiene una bodega inscrita . La IGP nombre agrupa a siete municipios de Navarra y nueve de Zaragoza en la comarca de Tarazona y El Moncayo: Grisel, Lituenigo, Los Fayos, Malon, Novallas, Santa Cruz de Moncayo, Tarazona, Torrellas y Vierlas.

²⁷⁵ La Región del Cava está formada por un total de 159 municipios que configuran su zona de producción, La mayor parte de ellos se encuentran ubicados en Cataluña, principalmente en la región del Penedés y especialmente en la localidad de Sant Sadurní d'Anoia También se elabora cava con Denominación de Origen en otros puntos de España, además de Cataluña, como en Requena (Valencia), Haro y Grávalos (La Rioja) o Mendavia (Navarra), Extremadura (comarcas de La Plata y Los Barros), Aragón y en Aranda de Duero (Burgos). <http://es.wikipedia.org/wiki/Cava>

Reglamentos y no la Comunidad Autónoma, como ocurre en el resto de Denominaciones de Origen

Ahora bien, la concomitancia competencial que emana de la redacción de los artículos 148 y 149 de nuestra Constitución ha dado pie a una sucesión de controversias casi siempre teñidas de tintes más políticos que puramente jurídicos y sobre las que nuestro TC se ha ido pronunciando, no sin algunas vacilaciones, hacia una evidente posición inclinada a la dilatación de las competencias autonómicas en clara merma de la estatales.

En efecto, a la vista del artículo 148.1.7ª de la Constitución, las CCAA podrán asumir competencias en las materias de agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. En desarrollo de tal previsión constitucional, la totalidad de los Estatutos de Autonomía recogen, con algunos matices, como competencia exclusiva de la Comunidad, la competencia en materia de agricultura.

A pesar de ello, el legislador estatal recuerda en la Exposición de Motivos de la LVV que aunque en principio, las competencias en materia de agricultura -y, por tanto, las relativas al cultivo de la vid y a sus productos- corresponden a las CC.AA., esa competencia no excluye toda intervención estatal, sino que es una competencia compartida, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional.

La competencia estatal en esta materia queda encerrada en el régimen básico del título competencial. La LVV de 2003 justifica su dictado al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en aquellos preceptos o parte de los mismos que se especifican en la disposición final segunda.

La LVV, como justificación de la determinación de qué preceptos tienen carácter básico y cuáles no, dirá la Exposición de Motivos de la propia Ley *“no todo el*

título III tiene carácter de normativa básica, sino únicamente aquellos preceptos que por su trascendencia juegan como niveladores del sistema sancionador, de manera que aseguren unos criterios de mínima y básica homogeneidad al conjunto del sistema”.

En efecto, la disposición final segunda que encara el siempre difícil asunto de los títulos competenciales. En esta disposición se afirmara que “1. *Esta ley es de aplicación directa a la Administración General del Estado y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ésta.*

2. Constituyen legislación básica, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.a de la Constitución, las partes siguientes:

a) Título I, completo, excepto el artículo 4.

b) Del título II, los preceptos siguientes:

1. El capítulo I completo, excepto el artículo 16, los apartados 4 y 8 del artículo 25 y los párrafos b), e) y g) del apartado 2 del artículo 26.

2. El apartado 1 del artículo 31.

3. El artículo 32.

c) Del título III, los preceptos siguientes:

1. El artículo 37.

2. El apartado 1 del artículo 38.

3. Los apartados 1 y 3 del artículo 39.

4. Del artículo 40, los apartados 1, 3 y 4 íntegros; y del apartado 2, los párrafos a) y b).

5. *Los artículos 41, 42, 44 y 45.*

Sin embargo, la competencia estatal que se trae al primer plano como justificación de la normación básica es la ordenación general de la economía (artículo 149.1.13 CE). Recuerda el Dictamen del Consejo de Estado a propósito del Anteproyecto de la LVV (Dictamen 1631/2002) que la STC186/1988²⁷⁶, de 17 de octubre, ya declaró que la competencia del Estado en cuanto a la ordenación general de la economía “*responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos.*” Continúa el dictamen advirtiendo que la misma sentencia constriñe la actuación del Estado en el sector vitivinícola a la intervención del Estado a través de medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas, pero que no pueden quedar en ningún caso vacías de contenido como consecuencia de la interferencia normativa. Esta coparticipación normativa del Estado solo ha de llegar hasta donde exija el principio que instrumenta, límite este cuya observancia se deduce a partir de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas.

Ahora bien, cimentar la participación normativa del Estado en la regulación jurídica de la potestad sancionadora en materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas plantea no pocas dificultades. El recurso a la regulación básica en garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales puede acabar constituyéndose en la *rationae materia* de la interferencia del Estado en un sinnúmero de materias extrañas a su competencia, en especial, como recuerda COELLO MARTÍN²⁷⁷, cuando la pauta

²⁷⁶ STC 186/1988, de 17 de octubre de 1988 (BOE núm. 267 de 07 de noviembre de 1988).

²⁷⁷ COELLO MARTÍN, C. *Las bases históricas y administrativas del derecho vitivinícola español. El sistema jurídico de las Denominaciones de Origen*. Tirant Lo Blanc. 2008.

empleada para justificar esta intervención es “el régimen aplicable en otras partes del territorio”²⁷⁸.

Son, en la práctica, las normativas sectoriales del Estado y la de las Comunidades Autónomas las que van delimitando las competencias materiales de cada una, como apostilla COELLO MARTIN, no siempre con la prudencia debida.

La LVV no es una excepción. Su dimensión de legislación básica no se detiene en un régimen genérico de los elementos enlazados con la planificación general de la actividad económica del sector vitivinícola, sino que regula materias que son mero desarrollo o ejecución de la regulación básica. Así sucede, por ejemplo, con las Denominaciones de Origen, en la que la competencia normativa está atribuida

²⁷⁸ En este sentido es ilustrativa la STC 227/1988 de 29 de noviembre en la que se afirma en su FJ 14 que “además, las normas constitucionales relativas a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que inciden directamente sobre el régimen jurídico de la titularidad de los bienes conducen a la misma conclusión. Si la técnica jurídica del dominio público supone ante todo la segregación de determinados bienes del tráfico jurídico privado, es obvio que la inclusión en el mismo de categorías enteras de bienes, definidas por sus elementos naturales, constituye una línea divisoria, de alcance general, respecto de la clasificación de los bienes en susceptibles o no de ser objeto del derecho de propiedad privada. Las normas jurídicas establecen así una *summa divisio* que, sin perjuicio de la afectación singular de otros bienes que pueden ser indistintamente objeto de apropiación privada, repercute de manera directa en el régimen jurídico del derecho que reconoce el art. 33.1 de la Constitución, al que fijan un límite objetivo esencial. En consecuencia, aquella forma de afectación general al dominio público mediante ley de todo un género de bienes definidos por sus características naturales compete en exclusiva al Estado, y ello tanto porque se debe entender incluida en el concepto material de legislación civil, a que se refiere el art. 149.1.8.ª de la Constitución, como porque atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial, mediante su propia regulación, de acuerdo con el art. 149.1.1.ª de la Constitución. Por estricto que sea el alcance de este último precepto, es fácil advertir que la igualdad sustancial de todos los españoles en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad quedaría quebrantada si la zona marítimo-terrestre, las playas, las aguas continentales u otros tipos de bienes naturales semejantes pudieran ser o no objeto de apropiación privada en las distintas zonas del territorio del Estado. De ahí que sólo el legislador estatal pueda disponer, como condición básica que garantice la igualdad sustancial, la determinación de las categorías de bienes naturales que quedan excluidas del tráfico privado. Por otra parte, a la luz de los antecedentes históricos, no cabe duda de que la regulación de la clasificación primaria de los bienes en susceptibles o no de dominio privado constituye parte de la legislación civil, sin perjuicio del carácter público de la legislación que fije el régimen exorbitante de protección y uso de los bienes públicos.” En el mismo sentido, entre otras las STC 118/2011, de 5 de julio de 2011 (BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2011), STC 69/1988, 182/1988 y 358/1993, STC 48/1988 de 22 de marzo, la STC 227/1988 de 29 de noviembre, la 137/1986 entre otras.

exclusivamente a las Comunidades, y en cuyos Estatutos de Autonomía, como era de esperar, hicieron reserva de esta materia.

A juicio del Consejo de Estado el carácter básico de la legislación estatal, explicaría que, frente a los 134 artículos del viejo Estatuto de la Viña, de Vino y de los Alcoholes de 1970, el anteproyecto de la LVV contuviese tan solo 47, prescindiendo de títulos enteros. Sin embargo, otros autores²⁷⁹ entienden que una regulación básica como la que nos ocupa, no debería extenderse más allá de los 10 artículos.

Esta divergencia en la precisión sobre la extensión del carácter básico ha desbordado el mero debate doctrinal dando lugar al planteamiento de dos recursos de inconstitucionalidad por parte de Cataluña y Castilla-La Mancha²⁸⁰.

Ambos recursos fueron promovidos contra la Disposición Final Segunda por considerar que invadían competencias asumidas como propias por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Así, mientras Cataluña alegó vulneración competencias propias en materia de agricultura, denominaciones de origen y organización de instituciones, Castilla-La Mancha localiza el conflicto en tres bloques distintos; uno primero que comprende los artículos 13, 19, 20, 21, 22, 23 y 24, considerados en su conjunto sobre la base de un mismo razonamiento; que es considerarlos inconstitucionales por corresponder su desarrollo a las Comunidades Autónomas; en segundo lugar, la regulación de los Órganos de Gestión de los Vinos de Calidad producidos en una región determinada y los fines y funciones de los órganos de Gestión y sistemas de control de cada v.c.p.r.d. y por último un tercer bloque sobre el

²⁷⁹ MARTIN RODRIGUEZ, M. A. Y VIDAL GIMENEZ, F. Nueva ley de la viña y del vino: líneas maestras consecuencias para las actuales denominaciones de origen. Estudios Agro sociales y pesqueros, nº 204, 2004 (pp.47-66).

²⁸⁰ Recurso de inconstitucionalidad número 2295-2004, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la disposición final segunda, apartado 2, de la Ley 24/2003, de 10 de julio de la Viña y del Vino y Recurso de inconstitucionalidad núm. 5934-2003, promovido por Parlamento de Cataluña contra la disposición final segunda de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino, en cuanto declara como legislación básica determinados preceptos de la misma.

régimen sancionador de la LVV, repitiéndose en estos dos últimos el mismo argumento de la extralimitación de la competencia estatal en el desarrollo normativo.

Estos recursos de inconstitucionalidad fueron resueltos recientemente por las STC 34/2013, de 14 de febrero y STC 82/2013, de 11 de abril de 2013²⁸¹. En ambas, con idéntica argumentación, se da respuesta a la triple reivindicación autonómica.

El juicio del TC sobre la invasión competencial que supone la nueva clasificación en niveles recogida en los artículos 13 y 20 a 24 LVV aparece con claridad en la STC 82/2013, que con cita de la anterior STC 82/2013 establece (FJ 4º) que:

"...puede afirmarse que la STC 34/2013 da una respuesta clara a estas dudas de constitucionalidad, al establecer:

a) Teniendo el sector vitivinícola gran importancia para la economía española, "el aseguramiento de la calidad y diversidad de los vinos y el establecimiento de condiciones de competencia leal entre los operadores, en la medida que, al menos en hipótesis, pueden incidir de un modo determinante en el adecuado funcionamiento del mercado, deben ser considerados objetivos de política sectorial que el legislador estatal puede fijar en ejercicio de la competencia para la ordenación general de la economía ex art. 149.1.13 CE." (FJ 9).

b) El legislador estatal, al referirse en el art. 12 de la Ley de la viña y del vino a los objetivos de aseguramiento de la calidad y diversidad de los vinos y de establecimiento de condiciones de competencia leal, establece "como líneas directrices del sector del vino ciertos objetivos de política sectorial ya admitidos por nuestra doctrina como legítimo ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.13 CE, como es el fomento en el mercado nacional e internacional de caldos de calidad y el aumento la

²⁸¹ (BOE núm. 112, de 10 de mayo de 2013)

competitividad de la producción vitivinícola nacional (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 7)” (FJ 9).

c) Teniendo presente lo anterior, y para determinar si las bases estatales se exceden de los límites constitucionalmente establecidos, será preciso analizar si los preceptos impugnados contienen o no medidas directamente conectadas con el logro efectivo de esos criterios de ordenación general del sector del vino. Dicho de otro modo, un análisis de este tipo nos permitirá determinar si “la intervención en el ámbito de las denominaciones de origen que suponen dichas normas está o no amparada por la competencia del Estado para dictar las bases de la planificación general de la economía” ex art. 149.1.13 CE (FJ 10).

d) Aplicando tal análisis a los preceptos impugnados la respuesta no puede ser otra que la consideración de que las bases estatales que recogen tales preceptos encuentran sustento en la previsión del art. 149.1.13 CE, en la medida en que la clasificación que proponen (art. 13 de la Ley de la viña y del vino) y las medidas que prevén para proceder a la clasificación de un vino en uno u otro nivel o categoría (arts. 20 a 24 de la Ley), sirven a los criterios generales de ordenación del sector del vino y no van más allá de lo requerido por los principios de protección de la calidad y de la competencia (por aplicación de lo dispuesto en los fundamentos jurídicos 10 a 12)....”

En relación con los Órganos de Gestión de los Vinos de Calidad producidos en una región determinada y los fines y funciones de los Órganos de Gestión y sistemas de control de cada v.c.p.r.d (arts. 25 y 26 de la LVV), la STC 82/2013 (FJ 5) resuelve la pretensión de inconstitucionalidad planteada por la Comunidad de Castilla La Mancha recordando la doctrina ya establecida en la STC 34/2013, concretamente en sus

fundamentos jurídicos 15 a 18²⁸², en los que el Tribunal Constitucional llegará a la conclusión, de que:

²⁸² 15. Examinada la calificación como básicos de los artículos relacionados en el encabezamiento en cuanto a la alegada invasión de la competencia exclusiva de Cataluña en materia de denominaciones de origen y otras menciones de calidad, procede a continuación, siguiendo el orden de exposición del escrito de impugnación, analizar si tal calificación respecto del art. 25 (excepto sus apartados 4, 8 y 10) y el art. 26 [excepto los párrafos b), e) y g) de su apartado 2] invade la competencia de autoorganización de dicha Comunidad Autónoma. Desde esta exclusiva perspectiva, puesto que el examen de dichos preceptos ya ha sido efectuado, procede subrayar que el art. 25 de la Ley de la viña y del vino, bajo la rúbrica «Órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada», establece, en lo que aquí interesa, que la gestión de cada uno de esos vinos de calidad producidos en región determinada la desempeñará un órgano en el que estarán representados los titulares de viñedos y bodegas inscritos en los registros que se establezcan en su norma específica reguladora. Tales órganos de gestión tendrán personalidad jurídica propia, de naturaleza pública o privada, y plena capacidad de obrar y funcionarán en régimen de derecho público o privado. Se regirán por lo dispuesto en la propia Ley de la viña y del vino, en las leyes de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, en sus respectivas normas de desarrollo y en la norma específica del vino de calidad producido en una región determinada, así como en sus estatutos particulares en su caso. Después de establecer el art. 25.5 de la Ley que los órganos de gestión deberán ser autorizados por la Administración competente antes de iniciar su actividad, se consigna que reglamentariamente en el ámbito de la Administración general del Estado, y por la legislación correspondiente en el ámbito de las comunidades autónomas, se podrán establecer las mayorías cualificadas necesarias para la adopción de acuerdos por el órgano de gestión, cuya estructura y funcionamiento se realizarán «mediante el desarrollo reglamentario oportuno efectuado por la autoridad competente, cumpliendo, en cualquier caso, lo establecido en esta ley y manteniendo como principio básico su funcionamiento sin ánimo de lucro y la representatividad de los intereses económicos y sectoriales integrados en el vino de calidad producido en una región determinada, con especial contemplación de los minoritarios, debiendo existir paridad en la representación de los diferentes intereses en presencia» (art. 25.7). Finalmente, el art 25.9 de la Ley de la viña y del vino establece que cuando el órgano de gestión revista la modalidad de entidad de derecho público, la Administración competente fijará las condiciones de establecimiento de cuotas de pertenencia y derechos por prestación de servicios en los términos que por la normativa correspondiente se determinen. Por su parte, el art. 26 de la Ley establece, como ya hemos subrayado, que los órganos de gestión tienen por fines «la representación, defensa, garantía, investigación y desarrollo de mercados y promoción tanto de los vinos amparados como del nivel de protección» y a continuación enumera sus funciones. En los antecedentes consta que el Parlamento recurrente alega que la Ley catalana 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, ha configurado los consejos reguladores de las denominaciones de origen como corporaciones de Derecho público cuyas actuaciones, cuando comporten el ejercicio de potestades públicas, quedan sujetas al Derecho administrativo, lo que supone que forman parte de la Administración institucional catalana, que Crea y modula la Generalitat de Cataluña, en uso de su poder de autorganización, sin que el hecho de que su competencia en materia de denominaciones de origen haya de ejercerse de acuerdo con la ordenación económica general y en colaboración con el Estado permita a éste invadir aquella potestad. El Abogado del Estado, por su parte, defiende la constitucionalidad del carácter básico de esos dos preceptos, que pretenden asegurar un mínimo de operatividad y eficacia en la gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada, imponiendo la separación de las funciones de gestión y de control y que, además, no imponen un modelo concreto de organización, sino que ofrecen diversas opciones a las comunidades autónomas competentes.

16. Esta segunda impugnación también tiene contenido competencial. El Tribunal ha de resolver si la competencia autonómica de autoorganización proyectada sobre los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en región determinada puede verse limitada en los términos previstos en los apartados

impugnados de los arts. 25 y 26 de la Ley 24/2003 por la competencia estatal para establecer las bases de la planificación económica general (art. 149.1.13 CE) o por la que le corresponde en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Respecto de la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica, en la STC 50/1999, 6 de abril, FJ 3, dijimos que «debe advertirse que esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, fundamento jurídico 24), en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido la potestad para CREAR, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 137/1988 y 227/1988). Hemos declarado que “conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo” (STC 165/1986, fundamento jurídico 6), establecer cuales son “los órganos e instituciones” que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, fundamento jurídico 2), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y a sensu contrario STC 13/1988)». Y en la STC 251/2006, de 25 de julio, FJ 10, puntualizamos que «en lo relativo al alcance que pueden tener los Criterios normativos que el Estado puede imponer a las Comunidades Autónomas en una materia tan relevante para el principio de autonomía como lo es la organización administrativa de aquéllas, “no debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias” (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3)». Sin embargo, en la misma STC 50/1999 recordamos que «también hemos reiterado desde la STC 32/1981, fundamento jurídico 6, que fuera de este ámbito de actividad autonómica exclusiva, el Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 C.E., principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Esto significa que, en palabras de la STC 227/1988, “la potestad organizatoria (autonómica)... para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento” de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado. En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente, como veremos de inmediato, no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación.» La competencia autonómica relativa a su organización también puede encontrar un límite en el ejercicio legítimo de la competencia estatal para establecer las bases de la planificación económica general ex art. 149.1.13 CE en los términos que ya expusimos en otro lugar de esta sentencia, a lo que debemos añadir que este Tribunal ha admitido que esa competencia puede limitar decisiones de la Administración sobre ámbitos de su organización como la tasa de reposición de efectivos (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FFJJ 2 y 3; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4; y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5) o el incremento de la retribución de sus funcionarios (por todas, STC 222/2006, de 6 de julio).

17. Procederemos a continuación a resolver esta segunda controversia competencial a partir de la doctrina constitucional reseñada. Hemos de partir de que los órganos de gestión de las denominaciones de origen y de las denominaciones de origen calificadas es una materia eminentemente autonómica. Ello resulta de que realizan funciones públicas que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas y éstas, de acuerdo a la doctrina constitucional citada, disponen de un amplio margen para organizar cómo ejercitar las actividades que le son propias, sin olvidar tampoco que estas actividades públicas encomendadas a los consejos reguladores, al vincular la actuación de los titulares de viñedos y bodegas de ese ámbito, tienen una mayor incidencia externa, por lo que mayor relevancia podrá tener la intervención estatal en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Ahora bien, es igualmente cierto que las

competencias autonómicas, ni siquiera las que le corresponden con el carácter de exclusivas, no cierran el paso a las competencias que el art. 149.1 CE reconoce al Estado, que constituyen, en expresión de la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104, «límites infranqueables a los enunciados estatutarios». Lo que tenemos que dilucidar, por tanto, es si los preceptos recurridos son legítimo ejercicio de alguna de estas competencias estatales, pues, de serlo, los límites que imponen a la potestad autoorganizatoria de la Comunidad Autónoma de Cataluña serán constitucionalmente lícitos. Los apartados impugnados de los arts. 25 y 26 de la Ley de la viña y del vino condicionan la organización y funcionamiento de los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en región determinada en tres únicos sentidos: a) imponen que el órgano de gestión esté integrado por los titulares de los intereses económicos y profesionales implicados en cada vino de calidad producido en regiones determinadas; b) prevén que dicho órgano tenga personalidad jurídica propia y c) designan las funciones que como mínimo tendrán atribuidas, las cuales, como ya se apuntó en el lugar correspondiente de esta resolución, son inherentes al modelo de gestión configurado en el art. 25 de la Ley. En lo demás, en los términos ya señalados al examinar dichos preceptos en los fundamentos jurídicos 12 y 13, se deja amplio margen de actuación al legislador autonómico. De este análisis se infiere que los únicos aspectos organizativos y de funcionamiento del órgano de gestión derivados de los apartados impugnados de los arts. 25 y 26 que limitan la competencia autonómica de autoorganización están estrechamente relacionados con la consecución de los fines previstos en el art. 12 que contiene las líneas directrices de la ordenación general del sector vitivinícola. En efecto, el modelo de órgano de gestión de cada vino de calidad producido en una región determinada que regula el art. 25 de la Ley de la viña y del vino está basado en que el mejor conocimiento de la realidad del sector y la mayor proximidad con los intereses en juego determina que las decisiones de gestión adoptadas por los propios titulares de viñedos y bodegas integrados en cada uno de ellos coadyuvan a la calidad y diversidad del producto. Esta configuración exige, como ya se razonó, que la gestión esté presidida por un principio de autoadministración y que el órgano que la realice tenga personalidad jurídica y un mínimo de funciones como el que le garantiza el art. 26 de la Ley. En todo caso, el recurso no critica con suficientes razonamientos la normativa contenida en los arts. 25 y 26, por lo que nos limitaremos a señalar que el art. 25 de la Ley de la viña y del vino no impone al legislador autonómico la naturaleza pública o privada de los órganos de gestión, decisión que queda en manos de aquél, ni parece impedir que la ley catalana conserve la caracterización de los consejos reguladores como corporaciones de Derecho público. Por estas razones, hemos de concluir que el Estado puede dictar estas normas al amparo de la competencia prevenida en el art. 149.1.13 CE, no invadiendo con ello la competencia de autoorganización que hace valer la Cámara recurrente, lo que nos conduce a desestimar también esta segunda impugnación.

18. Junto a este motivo, existen otros dos que coadyuvan a dicha desestimación. De un lado, negamos que la circunstancia de que la Ley del Parlamento de Cataluña 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, al atribuir en su art. 10.1 carácter de corporaciones de Derecho público a los consejos reguladores de las denominaciones de origen de Cataluña haya convertido a dichos consejos en órganos de la Administración catalana, pues una cosa es, en efecto, que tales corporaciones participen de la naturaleza de las administraciones públicas (STC 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4) y otra que sean órganos administrativos personificados integrados en la administración institucional. El propio art. 10 de la citada Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, confirma esta apreciación cuando prevé que la Administración de la Generalitat esté representada en la comisión rectora de cada Denominación de Origen, como sujeto externo a la misma, por dos vocales sin derecho a voto designados por el Instituto Catalán de la Viña y el Vino, este sí, organismo de aquella Administración. Además, frente a una alegación similar, también referida a la gestión dentro del sector del vino, tuvimos ocasión de puntualizar en la STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 7, que «no resultan convincentes las alegaciones de la representación del Gobierno Vasco acerca de la invasión por el art. 4.1 del Real Decreto de la competencia del País Vasco para regular su organización institucional, ya que las “organizaciones profesionales agrarias” y “otras instituciones afectadas” a las que el precepto se refiere no son encuadrables dentro de la organización institucional de la Comunidad Autónoma en el sentido estatutario que la misma tiene, las primeras por ser colectivos que se desarrollan al margen de la organización de la Comunidad Autónoma y las segundas por indeterminadas.» El otro motivo consiste en que, como se

“la competencia autonómica relativa a su organización también puede encontrar un límite en el ejercicio legítimo de la competencia estatal para establecer las bases de la planificación económica general ex art. 149.1.13 CE”

Ahora bien, dicho lo anterior se afirma también en la STC 34/2013, FJ 17, que “los apartados impugnados de los arts. 25 y 26 de la Ley de la viña y del vino condicionan la organización y funcionamiento de los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en región determinada en tres únicos sentidos: a) imponen que el órgano de gestión esté integrado por los titulares de los intereses económicos y profesionales implicados en cada vino de calidad producido en regiones determinadas; b) prevén que dicho órgano tenga personalidad jurídica propia y c) designan las funciones que como mínimo tendrán atribuidas, las cuales, como ya se apuntó en el lugar correspondiente de esta resolución, son inherentes al modelo de gestión configurado en el art. 25 de la Ley. En lo demás, en los términos ya señalados al examinar dichos preceptos en los fundamentos jurídicos 12 y 13, se deja amplio margen de actuación al legislador autonómico”. A partir de tal análisis, se infiere que “los únicos aspectos organizativos y de funcionamiento del órgano de gestión derivados de los apartados impugnados de los arts. 25 y 26 que limitan la competencia

admite en la demanda por referencia a la STC 112/1995, de 6 de julio, forma parte del «núcleo fundamental» de la materia denominaciones de origen «el establecimiento y gestión de organismos y procedimientos de seguimiento, control, inspección y sanción, tendentes a asegurar el cumplimiento de la normativa» (FJ 2), lo que comprende la regulación de los órganos de gestión. Ello resulta corroborado por la propia legislación catalana, en la medida que la regulación de estos órganos de gestión la efectúa, no en una norma horizontal u organizativa, sino en la norma sectorial en que regula las denominaciones de origen vinícolas (la Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola). Resulta así que la regulación de los órganos de gestión no afecta a las competencias de organización de la Administración de la Generalitat y, por el contrario, forma parte del contenido propio de la materia denominaciones de origen, sobre la que como hemos indicado, pueden incidir las bases estatales. En este sentido, como reconocimos en los fundamentos jurídicos 75 y 93 de la STC 31/2010, de 28 de junio, la competencia sobre gestión o control de comercialización no impide que el Estado pueda dictar normas ordenadoras con fundamento en el artículo 149.1.18 CE en aspectos organizativos, o con apoyo en otro título competencial, como aquí hemos reconocido con fundamento en el artículo 149.1.13 CE que presupone la existencia de la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica

autonómica de autoorganización están estrechamente relacionados con la consecución de los fines previstos en el art. 12 que contiene las líneas directrices de la ordenación general del sector vitivinícola”, razón que lleva a concluir que “el Estado puede dictar estas normas al amparo de la competencia prevenida en el art. 149.1.13 CE, no invadiendo con ello la competencia de autoorganización que hace valer la Cámara recurrente, lo que nos conduce a desestimar también esta segunda impugnación”.(FJ 16)

Finalmente, el tercer y último bloque sobre el régimen sancionador de la LVV se resolverá en los FJ 19 a 21 de la STC 34/2013. De forma más escueta la STC 82/2013 afirma en su FJ 6º que:

"Allí decíamos –por la STC 34/2013-, reiterando jurisprudencia previa y consolidada que, como regla general, la competencia para establecer un régimen de infracciones y sanciones administrativas en una materia determinada corresponde a quien la tiene para regularla sustantivamente, de modo que, en la medida en que los fundamentos jurídicos previos hemos reconocido la capacidad del Estado para dictar normas básicas sustantivas en virtud del art. 149.1.13 CE sobre el sector vitivinícola, ello conduce a reconocer que el propio Estado pueda dictar normas básicas sancionadoras en esa materia. Así, en el terreno sancionador es posible que declarar básicos preceptos que tipifiquen concretas infracciones y les asignen las correspondientes sanciones, de modo que sean directamente aplicables por el órgano al que corresponda la ejecución, como se hace en algunos de los artículos del título III de la Ley de la viña y del vino (STC 186/1988, de 17 de octubre), y, en la medida en que en el recurso que nos ocupa, el demandante, aun negando el carácter materialmente básico de la norma estatal, no aporta argumentos suficientes que sustenten su impugnación, sin los cuales no podemos ponderar y en definitiva apreciar la razón que acompaña a esa censura de una

*determinación legislativa dotada de la presunción de constitucionalidad, es preciso concluir con la desestimación de la impugnación realizada. Sostener, como se sostiene en la demanda, sin mayor argumentación, que el art. 149.1.13 CE no permite que el Estado establezca con carácter básico un régimen sancionador sobre la vitivinicultura no puede tener más respuesta que la reiteración de la afirmación de la legitimidad de la intervención del Estado en dicha materia en el plano sustantivo y, consiguientemente, en el sancionador, sin que del tenor de las disposiciones básicas pueda deducirse que se impide el ejercicio legítimo de la competencia autonómica invocada.*²⁸³

Las conclusiones a las que llega el Tribunal Constitucional en ambas Sentencias le conducirán a declarar que los apartados 5, 7 y 9 del artículo 25 de la Ley, que la Disposición Final Segunda, apartado 2º, de la Ley 24/2003 declara básicos, no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos fijados en el Fundamento Jurídico 4, apartado e), desestimando los recursos interpuestos en todo lo demás. Como por otra parte era de esperar, habida cuenta de la habilidad del supremo interprete de nuestra constitución en proporcionar soluciones no traumáticas a los conflictos competenciales.

El controvertido acomodo de las competencias compartidas, y en particular en este sector del ordenamiento jurídico, ya había sido objeto de interés por el Consejo de Estado, antes incluso de la aprobación de la LVV en 2003.

En efecto, el Consejo de Estado, en su dictamen 1631/2002 sobre el Anteproyecto de la LVV recuerda en sus consideraciones el contenido de la Sentencia del TC 186/1988, de 17 de octubre, en la que se puso de relieve que

²⁸³ Conviene no obstante recordar una vez mas que la Ley [CASTILLA-LA MANCHA] 6/2013, 14 noviembre, ha derogado en su articulo primero la mayor parte de las disposiciones que inicialmente justificaron la interposicion del recurso de inconstitucionalidad por invasion competencial del Estado, lo que es buen reflejo de la falta de un rumbo cierto en la legislacion de este sector, en la que tan pronto se clama por la intromision como se hace desaparecer todo rastro en *tan preciado espacio competencial*.

“la competencia estatal en cuanto a la ordenación general de la economía responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos. Y así, la necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas para la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores.”

Como apostilla el referido Dictamen del Consejo de Estado, la considerada sentencia sienta la doctrina que

“ni siquiera el carácter exclusivo de la competencia autonómica sobre la agricultura impide toda intervención estatal en este sector. Ello no sólo porque ciertas materias o actividades estrechamente vinculadas a la agricultura son subsumibles bajo enunciados competenciales que el artículo 149.1 de la Constitución confía al Estado, sino también, y sobre todo, por cuanto el artículo 148.1.7ª deja a salvo las facultades de ordenación de la economía reservadas con carácter general al Estado por el artículo 149.1.13ª, éste puede operar sobre el sector vitícola haciendo uso de su competencia para proceder a la ordenación general de la economía, siempre que no vacíe de contenido las competencias de la Comunidad Autónoma sobre vitivinicultura.”

Por ello, y según continua el razonamiento del Tribunal Constitucional en la citada STC 186/1988, es la ordenación general de la economía lo que habilita al Estado para regular materias atribuidas a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas según el bloque de constitucionalidad previsto en los Arts. 148 y 149 de la

Carta Magna, siempre con el límite de no quedar las Comunidades Autónomas despojadas de sus atribuciones, ni vacíos de contenido sus títulos competenciales a consecuencia de aquella intervención.

En sus propias palabras, dirá la sentencia que *“el Estado puede operar sobre el sector vitícola haciendo uso de su competencia para proceder a la ordenación general de la economía, pero ello siempre que no vacíe de contenido las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la viticultura, desplazando las que con carácter exclusivo tienen respecto de las actuaciones administrativas de gestión que, racione materiae, se subsumen en el título competencial de la agricultura.”*

La demora en la publicación de una norma que reemplazara al caduco Estatuto de la Vid, la viña y los Alcoholes tuvo además una secuela trascendental, no solo en esta tensión competencial entre Estado y las CC.AA., sino que alcanzo a la práctica totalidad de la redacción del texto legal de 2003 y fue la labor legiferante de éstas últimas, que con antelación a la ley estatal fueron publicando y tramitando sus propias normas autonómicas²⁸⁴.

Si bien no todas ellas condicionaron de igual modo la redacción definitiva de la ley 24/2003, no cabe duda que las leyes catalana, vasca y sobre todo, la castellano manchega marcaron en buena medida el devenir del texto aprobado por la Cortes en 2003. Estas leyes autonómicas, en palabras de LOPEZ BENÍTEZ²⁸⁵:

“representan el corolario a determinados ensayos normativos que por la más modesta vía del ejercicio de la potestad reglamentaria estas mismas Comunidades habían empezado tiempo atrás”.

²⁸⁴ Cuando se publica la LVV en Julio de 2003, ya habían sido publicadas en sus respectivos Boletines Oficiales autonómicos la Ley 15/2002 de Ordenación Vitícola de Cataluña, la Ley 8/2002 de 8 de Octubre de Viticultura de La Rioja y la Ley 8/2003 de 20 de Marzo de la Viña y el Vino de Castilla La Mancha. En trámite parlamentario se encontraba la Ley de Ordenación Vitivinícola del País Vasco, aprobada finalmente por la Ley 5/2004 de 7 de Mayo.

²⁸⁵ LOPEZ BENITEZ, M. *“Del Estatuto del Vino a las Leyes del Vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola en España”*. Thompson Civitas 2004 pag.39 y 40.

Sea como fuere, para cerrar este apartado, viene al caso poner de manifiesto una cierta contradicción entre el título competencial de la Disposición Final Segunda que venimos refiriendo y la propia Exposición de Motivos de la Ley, en la que puede leerse *que “esta materia se halla minuciosamente regulada por el Derecho comunitario, dejando escaso margen de maniobra a los Estados miembros para el ejercicio de su potestad normativa, sería poco prudente incluir en una ley -cuyo principal objetivo es el de proporcionar una seguridad jurídica que ahora no existe- previsiones contingentes”*.

De este modo, a sensu contrario, lo que ha hecho el Preámbulo es reconocer que la ordenación económica general del sector corresponde a la UE, haciendo aún más discutible la declaración como básicas de ciertas materias recogidas en la Ley, a la vista de la confesada y precaria capacidad de actuación del Estado en la materia. Todo un paradigma de la legislación sectorial, en la que los reguladores no parecen tener claro donde empiezan y donde acaban sus competencias normativas.

IV. LA COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CORRELATIVA POTESTAD SANCIONADORA

La aprobación de la Constitución de 1978 supone un giro copernicano en la configuración y desarrollo de la potestad sancionadora, hasta aquel momento competencia exclusiva del Estado, cuyo ejercicio solo era posible previa habilitación expresa a favor de los organismos de los que se consideraba debían detentarla.

Sin embargo, la entrada en vigor de la Constitución, que impone el fundamento de legalidad mínimo para la potestad sancionadora, introduce en nuestro ordenamiento una nueva distribución territorial del poder político con las Comunidades Autónomas y

con ello un sistema de distribución de competencias al que no queda ajena la regulación vitivinícola.

Ni la Constitución (Arts. 148 y 149) ni los Estatutos de Autonomía configuran la potestad sancionadora como un título competencial propio y en este sentido también se pronuncia el TC entre otras en la STC 99/1987, de 11 de junio (RTC 1987, 99), F. 3.c, y más recientemente en la STC 37/2002²⁸⁶, de 14 de febrero. El Fundamento Jurídico 13 de este último fallo recuerda que:

“[...]la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo (STC 156/1995, de 26 de octubre, fundamento jurídico 7) y que las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado, pues tal posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales, debiendo además acomodarse sus disposiciones a las garantías dispuestas en este ámbito del Derecho Administrativo Sancionador (STC 227/1988, de 9 de julio, FJ 29)”

Ello conduce a que el llamado Derecho Administrativo Sancionador sea el resultado de desagregar sus preceptos de las distintas materias que forman el bloque de constitucionalidad, a efectos de distribución de competencias. En ese conglomerado de normas podemos distinguir las dictadas con un carácter generalista al amparo del artículo 149.1.18.^a CE, como son las aprobadas en el Título IX de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo

²⁸⁶ STC 37/2002, de 14 de febrero(BOE núm. 63 de 14 de marzo de 2002), resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas números 71/1994 y 243/1995, promovidas por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con los artículos 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y 74.4, 93 n), 97.1 d) y 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad.

Común²⁸⁷ y, por otra parte, las disposiciones en las que se aborda la regulación de infracciones, sanciones y otros elementos específicos (responsables, agravantes, etc.) de cada uno de los sectores (sanidad, comercio, urbanismo, etc.), en los que la competencia será estatal o autonómica en función de a quien tenga atribuida la competencia para legislar en la materia sustantiva de que se trate.

El nuevo reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, arrastra una segmentación en la titularidad de la potestad, en el bien entendido que, una vez transferida la competencia en determinadas materias, debía estimarse como correlativa la competencia para la tramitación de expedientes sancionadores y para la imposición de las correspondientes sanciones a la Administración titular de la competencia material. Así lo entendió también nuestro TC en numerosos pronunciamientos, entre las que resultan especialmente diáfana la STC 87/1987²⁸⁸ en la que se afirma en su Fundamento Jurídico 8º que

“Las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (artículo 25.1, básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio”.

En idéntica trayectoria se sitúa la STC 227/1988, de 29 de noviembre²⁸⁹ que resuelve los recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia

²⁸⁷ Esta situación no obsta en absoluto a que, respetando lo en él establecido, también las Comunidades Autónomas puedan aprobar normas generales relativas a su propio Derecho Administrativo Sancionador, como demuestra la Ley de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas del País Vasco (Ley vasca 2/1998).

²⁸⁸ STC 87/1987 de 18 de abril de 2005 (BOE núm. 120 de 20 de mayo de 2005)

²⁸⁹ STC 227/1988, de 29 de noviembre de 1988 (BOE núm. 307 de 23 de diciembre de 1988)

acumulados deducidos en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y normas reglamentarias de desarrollo, y en cuyo fundamento 29º dirá que

“[...] procede recordar ahora la doctrina de este Tribunal establecida en la STC 87/1985, de 16 de julio, y reiterada en las STC 102/1985, de 4 de octubre; 137/1986, de 6 de noviembre, y 48/1988, de 22 de marzo, entre otras, según la cual las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostentan competencias y, en su caso, pueden regular las infracciones y sanciones ateniéndose a los principios básicos del ordenamiento estatal, pero sin introducir divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio, por exigencia derivada del artículo 149.1.1ª de la Constitución”.

Sin embargo, si Estado y Comunidad Autónoma comparten la competencia material, la potestad para sancionar queda incardinada entre las competencias ejecutivas, como reiteradamente viene declarando nuestro TC entre otras²⁹⁰ en las STC 149/1991 de 4 de Julio²⁹¹, y STC 102/1985, de 4 de Octubre²⁹². Esta última Sentencia reviste particular interés por cuanto afirma con rotundidad que

“La potestad sancionatoria así reclamada por ambas partes entra, indiscutiblemente, en el orden de la ejecución, y en ello están conformes, tanto la representación del Estado como la de la Comunidad Autónoma. Es igualmente cierto, de otra parte, que la identificación material de dicha potestad, a efectos de deslindar los respectivos títulos competenciales, es la correspondiente a la «sanidad», ámbito al que se refiere explícitamente la

²⁹⁰ Entre otras STC 15/1989 de 26 de Enero, STC 249/1988 de 20 de Diciembre y STC 100/1991 de 13 de Mayo.

²⁹¹ STC 149/1991, de 4 de julio de 1991 (BOE núm. 180 de 29 de julio de 1991)

²⁹² STC 102/1985 , de 4 de octubre de 1985 (BOE núm. 265 de 05 de noviembre de 1985)

norma en conflicto...//... lo dispuesto en el artículo 149.1.1 de la norma fundamental no habrá de impedir, en todo caso, la existencia de una potestad normativa sancionadora de las Comunidades Autónomas que ostenten competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, con mayor claridad ha de constatarse esto cuando, como en el caso actual, se está ante potestades autonómicas ejecutivas que se concretarán en actos de aplicación de una norma estatal y sin merma, por lo tanto, de la igualdad de posición entre los ciudadanos a que se refiere aquel precepto constitucional.”

Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen competencias para establecer sus propios procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora, sin perjuicio de la supletoriedad del art. 149.3 de la Constitución²⁹³. La doctrina del TC sobre esta cuestión se recoge en la STC 157/2004, de 21 septiembre²⁹⁴, con cita de otras anteriores, que en su Fundamento de Derecho 15 establece lo siguiente, al referirse a la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas:

“...tenemos que partir de nuestra doctrina sobre la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, respecto de la cual hemos señalado en el fundamento jurídico 8 de la STC 124/2003, de 19 de junio, que: «debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como hemos declarado en diversas resoluciones (STC 48/1988, de 22 de marzo, F. 25; 227/1988, de

²⁹³ En este sentido, la Sentencia del TC108/1993, de 25 de marzo, señala que “es reiterada jurisprudencia constitucional que, cuando las Comunidades Autónomas tengan competencia en una materia sustantiva, puedan adoptar medidas sancionadoras –que son al cabo una potestad de ejecución más- e, incluso, normas reguladoras de las infracciones y sanciones siempre y cuando, claro está, no se trasgredan las garantías constitucionales recogidas en el artículo 25 de la Constitución ni se introduzcan divergencias irracionales y desproporcionadas al fin perseguido o respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio; una exigencia última que se desprende del art. 149.1”. Más recientemente también la STC 124/2003 (Pleno), de 19 junio se ha ocupado de esta cuestión.

²⁹⁴ STC 157/2004, de 21 de septiembre de 2004 (BOE núm. 255 de 22 de octubre de 2004)

29 de noviembre, F. 29; 96/1996, de 30 de mayo, F. 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho Administrativo Sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; STC 87/1985, de 16 de julio, F. 8; 196/1996, de 28 de noviembre, F. 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE; de igual modo el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al "administrativo común", cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho Administrativo Sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC87/1985,de16dejulio, F. 8)».

Para la Administración General del Estado se dicta el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprobará el ya citado Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora²⁹⁵, a lo que hay que añadir, además, las numerosas normas sectoriales recogen procedimientos específicos para dichas materias (por ejemplo en materia de disciplina urbanística, seguridad vial, infracciones en el orden social o en materia tributaria).

²⁹⁵ Para GONZÁLEZ PÉREZ, J. a través del RPPS se pretende "arreglar" el caos generado por la eliminación de un procedimiento administrativo común en materia sancionadora, mediante este Real Decreto que es derecho supletorio, unificando en cierto modo la cuestión.

Las Comunidades Autónomas han promulgado normas para regular las peculiaridades propias del procedimiento sancionador, entre las que podemos citar las siguientes: el Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Comunidad de Madrid; la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma Vasca; el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración autónoma de Castilla y León; el Decreto 21/1994, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador General en la Administración del Principado de Asturias; el Decreto 14/1994, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento a seguir por la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en el Ejercicio de la Potestad Sancionadora; el Decreto 9/1994, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre Procedimientos Sancionadores seguidos por la Comunidad Autónoma de Extremadura o el Decreto 278/1993, de 29 de noviembre, sobre Procedimiento Sancionador de aplicación en ámbitos de competencia de la Generalidad de Cataluña²⁹⁶.

Por lo que a la potestad sancionadora refiere, y en lo que ahora nos ocupa, la práctica totalidad del contenido del capítulo II “Infracciones y sanciones” del Título III de la LVV dedicado al “Régimen Sancionador” se constituye como legislación básica al amparo de la competencia estatal sobre las bases para la planificación general de la actividad económica.

A juicio de LOPEZ BENÍTEZ²⁹⁷, el Título III dota de condición básica a demasiados aspectos del régimen sancionador, como son el propio concepto de

²⁹⁶ Breve estudio en torno al Procedimiento Administrativo Sancionador y sus garantías Victoria LÓPEZ TORRALBA Letrado de la Comunidad de Madrid http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Revista_FP&cid=1142309439060&esArticulo=true&idRevistaElegida=1142309333811&language=es&pagename=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU&seccion=1109168469736&siteName=RevistaJuridica#_ftn20

²⁹⁷ LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola de España*, THOMSON CIVITAS. 2004. Págs. 62 y 63.

infracción (art. 37), la tipificación de las infracciones leves (art. 38.1), graves (Art. 39.1) y muy graves (Art. 40), y la regulación de las sanciones (Art. 42) extremos sobre los que este autor piensa que el legislador estatal se ha aprovechado en demasía de los límites marcados por la jurisprudencia constitucional, si bien, dirá este mismo autor, que es de justicia reconocer que, por fortuna, durante la tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley abandono la primitiva intención de conferir a todo el Título el carácter básico.

La superposición o concomitancia de dos órdenes sancionadores sobre una misma materia plantea inevitables conflictos sobre la determinación de cuál es el que ha de prevalecer, cuestión nunca pacífica. Lo cierto es que no existen reglas generales, ni jurisprudencia unívoca que permita reconocer indudablemente los criterios de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia sancionadora, ni de estos con respecto a los demás entes dependientes de una u otra.²⁹⁸

En efecto, la jurisprudencia constitucional sienta el principio que las CC.AA son competentes para establecer la disciplina sancionadora con respecto a aquellas materias sobre las que ostentaban competencias sustantivas, con la única cortapisa que se respetaran algunos límites derivados de la propia Constitución o de otras normas estatales²⁹⁹. (STC 87/1985 de 16 de Julio, 48/1988 de 22 de Mayo, 227/1988 de 29 de Noviembre y 15/1989, de 20 de febrero).

²⁹⁸ La Ley estatal de Costas por ejemplo establece en su artículo 99.3 un límite máximo a la cuantía de las sanciones que pueden normativamente regular las CCAA. El TC ha declarado intachable este precepto, pero sin dejar bien clara la razón de su supremacía”

²⁹⁹ la STC 87/1985 de 16 de Julio:

“Las CCAA pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio. Sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149. 1.1 C.E., de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio.

En este sentido se pronuncia la STC 254/2004, de 22 de diciembre³⁰⁰, que, recuerda que la competencia para tipificar las infracciones y determinar las sanciones en un sector concreto es *rationae materiae*: «*las competencias sancionadoras se incardinan en la materia sustantiva que le es propia*». Así, cuando una materia es por completo competencia estatal, será el Estado el que pueda regular las infracciones y sanciones; y en consecuencia y del mismo modo ocurre si toda la competencia legislativa corresponde al Estado, aunque no lo sea la de ejecución. Cuando el Estado y las CC.AA concurren en la competencia legislativa sobre una materia, también concurrirán en la competencia para el establecimiento de infracciones y sanciones.

Por lo tanto, parece natural afirmar que la potestad para la imposición de sanciones en una determinada materia va ligada a la competencia material, de suerte que si una materia corresponde por completo al Estado será este el único competente para sancionar. Del mismo modo, si es la Comunidad autónoma titular exclusiva de una materia, a ella también corresponde exclusivamente la sanción de las infracciones previstas en esa materia.

Según el Tribunal Constitucional³⁰¹, lo que se pretende con esta técnica de distribución competencial es "*que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación,*" con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un "*común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia.*"

Ello supone que la reserva a favor del Estado de la regulación de las "*bases*", de la "*legislación básica*" o de las "*condiciones básicas*", limita las competencias

³⁰⁰ STC 254/2004, de 23 de diciembre de 2004 (BOE núm. 18 de 21 de enero de 2005)

³⁰¹ STC 1/1982 de 28 de enero de 1982 (BOE núm. 49 de 26 de febrero de 1982)

normativas de las Comunidades Autónomas a aquellas partes de la materia sustantiva que, no siendo “básicas”, hayan sido asumidas como propias en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Esto es, como dice entre otras la STC 44/1982 de 8 de Julio “*excepción hecha de "lo básico", todo lo demás estará disponible para la Comunidad.*”

Al ser compartida la competencia legislativa, compartida será también la competencia para establecer infracciones y sanciones, si bien no siempre se seguirá idéntico esquema de distribución, en muchas ocasiones, ni siquiera en la misma materia sobre al que se legisla. En este sentido conviene recordar algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, cuya labor ha ido cincelandando con el paso del tiempo el intrincado sistema de distribución de las competencias compartidas. Así, por ejemplo, la STC 100/2003, de 2 de junio (luego invocada por las STC 210/2005, de 18 de julio, 98/2006, de 27 de marzo, 252/1996, de 25 de julio y 187/2006, de 19 de junio) admitirá que cuando al Estado corresponde la elaboración de las bases estatales, éstas pueden quedar constreñidas a simples criterios carentes de la concreta tipificación de las infracciones y la predeterminación exhaustiva de las sanciones, siendo la normativa autonómica la que aborde la completa tipificación, y ello aun cuando esto no sea lo habitual, ya que las bases estatales pueden y suelen contener una tipificación de infracciones y sanciones lo suficientemente concreta para ser aplicada directamente sin intermediación de norma autonómica, que el TC considera ajustado siempre y cuando tal elongación de las bases tenga justificación.

La STC 37/2002, de 14 de febrero asienta el principio de que *“las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado», lo que para el Tribunal «no excluye o impide la tipificación como faltas muy graves de otras conductas por las Comunidades Autónomas mediante su actividad legiferante en desarrollo de la normativa básica estatal siempre que sean compatibles, no contradigan, reduzcan o cercenen dicha normativa básica”*.

Por último la STC 166/2002, de 18 de septiembre estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos artículos de la Ley murciana 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial, en primer lugar, por reducir de 4 a 3 años el plazo de prescripción para las infracciones muy graves establecido por la legislación básica estatal en materia de medio ambiente; y, en segundo lugar, por reducir el grado mínimo de las sanciones correspondientes a estas infracciones establecido en dicha legislación básica. La estimación se alza sobre el entendimiento de que tales disposiciones conculcan la legislación básica. La admisión del carácter básico del plazo de prescripción viene ligado al régimen de distribución de competencias de la materia de que se trata y no a otros títulos competenciales, como pudiera ser el de «régimen jurídico de las Administraciones Públicas»³⁰².

V. TRES MODELOS A LOS QUE RECONducIR LA NORMATIVA AUTONÓMICA SOBRE LA POTESTAD SANCIONADORA.

1. EL MODELO RIOJANO

En la legislación autonómica se han seguido tres caminos distintos para la estructuración de las infracciones. El primero de ellos, inaugurado por la Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja, anterior a la ley estatal, propone una categorización de las infracciones según las materias en las que se subsume la conducta infraccional de que se trate, distinguiendo cuatro bloques distintos, precedidos de unas

³⁰²<http://online.lexnova.es/servicesLXOL/visordoc?signatura=48230FD7C8A4ED5971145E055DFF378C8A43BF32F77972D8D67C02931C45F85A>

disposiciones generales en las que se ofrece un concepto genérico de infracción administrativa en materia vitivinícola (art. 27), una serie de reglas sobre la determinación de los sujetos responsables (art. 28), normas para la resolución de conflicto en caso de concurrencia con el orden jurisdiccional penal (art. 29) y por último, se fijan plazos los plazos de prescripción de las sanciones según su gravedad (art. 30).

Los bloques materiales se agrupan por capítulos, dedicándose el segundo a las infracciones en materia vitícola, el tercero a las infracciones en materia vinícola, el cuarto a las infracciones en materia de documentos y registros y el quinto a las infracciones por obstrucción.

A su vez, cada uno de los bloques distinguirá, según la gravedad de la conducta en infracciones leves, graves y muy graves y de nuevo, al comienzo de cada capítulo se consigna un concepto de cada categoría de infracción según su contenido material, lo que no deja de sorprender a la vista de la exigua e imprecisa descripción típica de algunas conductas catalogadas como infracción³⁰³ por el texto autonómico. Los conceptos propuestos, amén de redundantes, caen en la tentación de integrar por remisión, como contenido del concepto, elementos descritos en otros, vaciando la pretendida designación unívoca que ampara o debe amparar todo concepto³⁰⁴.

En el mismo camino nos encontramos la Ley del País Vasco de Ordenación Vitivinícola, que consagrando el Título V al Régimen sancionador en el ámbito de la Ley, se inaugura con las inevitables disposiciones generales en las que solo se echa en

³⁰³ Así por el ejemplo el art. 45 “Infracciones graves” considera como tales *“las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones que, en orden a la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales tienen encomendadas los inspectores de la Consejería competente, así como el suministro de información inexacta o documentación falsa, serán constitutivas de obstrucción a la labor inspectora, y se calificarán como infracciones graves, excepto en los supuestos calificados como leves o muy graves en el artículo precedente y siguiente”*

³⁰⁴ En efecto, el Artículo 43 bajo el rótulo Concepto establece que *“Las infracciones por obstrucción se califican como leves, graves y muy graves, en atención a la naturaleza del deber de colaboración infringido, y de la entidad y consecuencias de la acción u omisión obstructora sobre la actuación de los inspectores, conforme se expresa en los artículos siguientes”* No se puede decir menos en una definición.

falta la disposición sobre la prescripción de las infracciones y sanciones, que es desplazado en el texto al artículo 69, dedicado exclusivamente a las sanciones.

De manera muy similar a como lo hace la normativa riojana, la Ley 5/2004 de 7 de Mayo del País Vasco reúne en un único capítulo, el tercero, a las infracciones en materia vitícola, en el capítulo IV las infracciones en materia vinícola, en el quinto las infracciones en materia de documentación y registro y en el sexto, las infracciones por obstrucción. A diferencia de la legislación que le sirve de precedente, añade dos capítulos más, el VII dedicado a las infracciones de los órganos de inspección o control y el VIII a las infracciones de los órganos de gestión, suscitado sin duda como consecuencia de la incorporación "*ex novo*" en la legislación del Estado de estas dos clases de infracciones.

Repitiendo la previsión riojana, dentro de cada capítulo, se principia con una conceptualización genérica de cada categoría de infracción según su contenido material y a continuación, se clasifican las infracciones en leves, graves y muy graves, salvo en los dos últimos capítulos en los que las infracciones descritas solo son graves o muy graves para los órganos de inspección o control y únicamente muy graves para los órganos de gestión.

Anterior a la LVV de 2003 es La Ley 8/2003 de 20 de Marzo de la Viña y el Vino de Castilla La Mancha, que dedicó el hoy derogado Título VII a las "Infracciones y Sanciones". Pese a la innegable influencia reciproca que en su momento existió entre ambos cuerpos legislativos, la normativa manchega abrazó el modelo iniciado por la legislación riojana, si bien con matices tan propios que la aproximaban a un modelo intermedio o equidistante entre una y otra.

El Título VII comprendía los artículos 42 a 50, sin distinción ni separación en capítulos. De este modo se presentan secuenciadas sin solución de continuidad las disposiciones que en los casos anteriores integraban las disposiciones generales,

disminuyendo significativamente el número de preceptos así como la extensión total del Título, en un más que estimable esfuerzo de concisión.

Ahora bien, lo que en las normativas hasta aquí vistas era género, esto es, categorización según la materia o mejor dicho, según el contenido material de la conducta catalogada, sería especie de una única categoría que según la gravedad de las conductas será leve, grave o muy grave, y dentro de ellas se distribuyen las infracciones según verse sobre “registros contables, documentos de acompañamiento del transporte vitivinícolas y declaraciones del sector vitivinícola”, sobre “limitaciones administrativas y cumplimiento de la obligación de colaboración con las autoridades y agentes de control”, de “designación, denominación, protección y presentación de los productos vitivinícolas” o bien en materia de producción vitivinícola. Se apartó de esta distribución para las infracciones muy graves³⁰⁵, donde no se introduce separación alguna.

Si se ofrece una definición de infracción leve, grave y muy grave al comienzo de los preceptos en los que se relacionan cada clase de infracción y una genérica de infracción en el artículo 42.

Como es sabido, el Título VII de esta Ley fue derogado por el apartado uno del artículo único de la Ley 6/2013, 14 noviembre, por la que se derogaron parcialmente la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha y totalmente la

³⁰⁵ El Artículo 46 de la Ley 8/2003 Castilla La Mancha “ Infracciones muy graves”

“Tendrán la consideración de infracciones muy graves la comisión de una infracción de carácter grave cuando, en el plazo de los dos años anteriores, el infractor haya sido ya sancionado, mediante resolución firme en vía administrativa, por la comisión de otra infracción grave tipificada dentro de un mismo apartado numérico del artículo anterior y, además, las siguientes:

- a) La obstrucción o negativa reiterada a la actuación de los agentes de control, así como el empleo con ellos de la intimidación, vejación, coacción o amenaza, con ánimo de impedir la inspección de las instalaciones o la toma de muestras de productos.
 - b) La usurpación, imitación o evocación intencionada, aunque se indique el origen verdadero del producto, del nombre o de los signos distintivos característicos de un v.c.p.r.d..
 - c) El empleo de tratamientos, prácticas, elementos o sustancias susceptibles de generar riesgos para la salud de los consumidores.”
-

Ley 11/1999, de 26 de mayo, por la que se crea la Indicación Geográfica de Vinos de la Tierra de Castilla («D.O.C.M.» 21 noviembre).

2. EL MODELO CATALÁN.

El segundo camino es seguido por la leyes autonómicas tributarias del modelo contenido en la ley 24/2003, que se limita a separar las infracciones según su gravedad sin integrar otros criterios de estructuración. A pesar de lo dicho, y de que ciertamente las leyes autonómicas posteriores a la LVV siguen el camino trazado por esta no solo por ser precursora, sino también por ser la legislación del Estado, lo cierto es que el germen primigenio de este modelo se encuentra en la legislación autonómica de Cataluña.

En efecto, pese a ser anterior a la aprobación de la LVV de 2003, la ley catalana 15/2002 de 27 de junio de Ordenación Vitivinícola, dedica el capítulo IV al régimen sancionador, estableciendo en los artículos 21 a 23 el catálogo de infracciones leves, graves y muy graves. A diferencia del resto de la legislación autonómica, la norma catalana incluye en este Capítulo disposiciones relativas de la competencia y el procedimiento así como al régimen de la inspección y sus funciones. Contiene también una genérica conceptualización de la infracción administrativa (art 20) a los efectos de la ley, y al igual que otras normas autonómicas prevé reglas sobre la concurrencia de infracciones y reglas para la determinación del sujeto responsable.

El contenido del Capítulo IV de la Ley catalana es muy similar a la estructura de la Ley del Estado³⁰⁶, integrándose en él, el régimen y tipo de las infracciones (arts. 20 a

³⁰⁶ Como señala LOPEZ BENITEZ, M. en *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola de España*, THOMSON CIVITAS. 2004 Págs. 35 y 39) el modelo catalán es mas continuista y menos rompedor con lo que había sido la legislación tradicional en

23), las sanciones (arts.26), su graduación (arts. 27) y la inspección (art. 18), a lo que hay que añadir un precepto para las obligaciones (art.16), la previsión de las reglas de responsabilidad por infracciones (art. 25) y la determinación de los plazos para infracciones y sanciones (Art. 28).

Únicamente se aparta de la ley 24/2003 en la incorporación que hace el texto autonómico de la previsión de concurrencia de infracciones en el artículo 24 y la determinación de las funciones de la inspección en el artículo 19. Por el contrario, dentro de cada categoría de infracción no se especifican separadamente aquellas que solo pueden cometer los operadores voluntariamente acogidos a un determinado nivel de protección en las faltas graves y muy graves ni las infracciones en que pueden incurrir los órganos de inspección y control dentro de las infracciones muy graves.

También la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía sigue en lo esencial esta estructuración en el Título III dedicado al régimen sancionador, si bien en este caso si se separan en distintos capítulos las disposiciones que lo integran. Por lo que refiere a las infracciones, estas se contienen junto a las sanciones en el Capítulo II. Como sucede en la ley estatal se sancionan separadamente las infracciones según su gravedad y en cada una de ellas se relacionan las que lo son para operadores voluntariamente acogidos a unos niveles de protección (leves y graves), en relación con los v.c.p.r.d. y para los órganos de control e inspección y los Consejos Reguladores (muy graves).

Se incluye un concepto genérico de infracción en el artículo 43, unas reglas sobre los sujetos responsables (art.47), y otra sobre las medidas complementarias (art.49). También tiene cabida en el Capítulo las reglas sobre graduación de las sanciones (art. 50) y la de la prescripción de infracciones y sanciones (art. 51)

la materia. Además, la aparición de la LVV se vio interferida por la labor legislativa de las CC.AA. que con notable anticipación a la ley estatal han aprobado sus propias Leyes del Vino circunstancia que adquiere una extraordinaria importancia de cara a la compatibilidad de sus propias soluciones con la normativa estatal sino también con respecto al producto final que la propia Ley del Estado termino por adoptar.

3. EL MODELO NAVARRO.

La tercera y última vía es la que opta por establecer como regla general la aplicabilidad del régimen sancionador establecido en la legislación estatal de la viña y el vino, a lo que se añaden reglas particulares, generalmente sobre alguna de las materias que la disposición Final 2ª de la Ley 24/2003 no deja a salvo del carácter de legislación básica en la materia.

Así lo hacen la Ley Foral de la Comunidad Foral de Navarra, Ley 16/2005 de 5 de diciembre de Ordenación Vitivinícola, la Ley 8/2005 de 10 de Diciembre de la Viña y el Vino de Castilla y Leon y la Ley 2/2005 de 27 de Mayo de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Autónoma Valenciana.

La Ley Foral limita el Capítulo II del Título IV “Protección de los derechos de los consumidores y cumplimiento de la legalidad”, dedicado a “Infracciones y Sanciones” a dos únicos artículos. El primero de ellos, el 30, establece en su párrafo segundo que *“La tipificación de las infracciones, la determinación de la responsabilidad derivada de las mismas, de las sanciones y su graduación y de la prescripción de las infracciones y sanciones serán las establecidas en el Capítulo II, del Título III de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino.”*

Añade este mismo precepto, a continuación, como disposición específica que *“Además de las tipificadas en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino constituye infracción muy grave las coacciones, amenazas, injurias, represalias, agresiones o cualquier otra forma de presión a las personas encargadas de las funciones de control, siempre que no sean constitutivas de delito o falta.”*

El segundo y último artículo del Capítulo II disciplina las medidas complementarias que pueden adoptarse en caso de incumplimiento de obligaciones o comisión de infracciones.

El resto del contenido habitual del Título regulador del régimen sancionador (obligaciones, Inspección, medidas cautelares, órganos competentes) tendrá residencia en el Capítulo I “Obligaciones de los operadores y facultades de los inspectores” del mismo Título IV.

La Ley 2/2005 de la Comunidad Valenciana, bajo el ladillo “Régimen Sancionador” disciplina en sucesivos capítulos la competencia y facultades de la Administración, de la Inspección y las infracciones y sanciones. Este Capítulo, el III, dispone en su artículo 63 *“1. Constituyen infracciones administrativas en materia vitivinícola las acciones u omisiones tipificadas en la presente Ley, en la normativa comunitaria o estatal de concordante aplicación, cuando su comisión tenga lugar en el territorio de la Comunidad Valenciana. 2. Las infracciones tipificadas como, leves, graves y muy graves, son las contempladas en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino. 3. Asimismo en la Comunidad Valenciana serán consideradas como infracciones las acciones u omisiones las tipificadas en los artículos siguientes”*.

Tales artículos establecen las infracciones de los operadores acogidos voluntariamente a un determinado nivel de protección, -que según la D.F. 2ª de la ley 24/2003 no es legislación básica-, y las de los organismos de inspección y control y de los órganos de gestión, las reglas sobre responsabilidad de las infracciones y la regulación de las sanciones, que según la misma disposición final si tendrían el carácter básico.

A ello se suman la determinación del procedimiento sancionador y la competencia para la imposición de sanciones mediante remisión a desarrollo reglamentario y cuyo contenido es reflejo del artículo 36 de la LVV.

Finalmente, la Ley castellano leonesa 8/2005 se ocupa en el Título VI del “Régimen sancionador”. Su Capítulo I “Normas generales” comienza con una Regla general en su artículo 42 en el que se dispone *“Con carácter general, el régimen sancionador en las materias objeto de la presente Ley será el establecido en la Ley*

24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, sin perjuicio de lo que se dispone en los artículos siguientes.”

Igual que sucede con la legislación valenciana que acabamos de ver, recoge la ley castellano-leonesa dos artículos en los que se contemplan las infracciones de los Consejos Reguladores (art.43) y las infracciones de las entidades independientes de inspección y certificación (art. 44), con la particularidad respecto al resto de normativa hasta aquí vista que en este último precepto se prevén infracciones leves, graves y muy graves, mientras que para los Consejos Reguladores si se sigue la tónica de sancionar únicamente infracciones graves.

Por último, aparece también en el capítulo I una disposición general sobre el procedimiento (art. 45), dejando para el Capítulo II (arts. 47 a 49) la regulación de las fases del mismo, y otra para determinar las facultades de los inspectores y veedores (art. 46).

Remisión similar a la prevista en el artículo 42 se encuentra a propósito de la prescripción en el artículo 49 *“La prescripción de las infracciones y sanciones se regirá por lo establecido expresamente en la legislación básica de la Viña y del Vino.”*

Esta última alternativa de tipificación normativa ha sido objeto de acalorados debates que ha dado como resultado varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional, particularmente motivadas por la primitiva redacción del artículo 42 de la Ley Castellano Leonesa. La redacción originaria de Regla general establecía que *“Con carácter general, el régimen sancionador en las materias objeto de la presente Ley será el establecido en la legislación básica de la Viña y del Vino, sin perjuicio de lo que se dispone en los artículos siguientes.”*

Esta primitiva redacción quedara dismantelada como resultado de la STC 90/2012, de 7 de mayo de 2012³⁰⁷ que resuelve el recurso de amparo núm. 7209-2009

³⁰⁷ STC 90/2012, de 7 de mayo de 2012 (BOE núm. 134 de 05 de junio de 2012)

contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 14 de mayo de 2009 y la resolución sancionadora del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 19 de octubre de 2006, en la que se imponía al demandante de amparo una multa de 60.000 € por la utilización indebida de contraetiquetas de vinos de calidad producidos en regiones determinadas, conducta que constituye una infracción administrativa muy grave tipificada en el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino.

Frente a la supuesta vulneración de los principios de legalidad y tipicidad alegados por el demandante, aduciendo que la conducta no constituía un ilícito administrativo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por cuanto el art. 40.2 d) de la LVV no era aplicable en Castilla y León, al no revestir carácter básico ni haber sido incorporado su contenido a la Ley 8/2005, (no figura en el cuadro de infracciones de la Ley 8/2005), la Administración actuante sostuvo que *“la expresión ‘legislación básica’ que contiene el artículo 42 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del vino de Castilla y León, es una expresión genérica y tiene como finalidad remitirse a la totalidad del régimen sancionador que contiene la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el vino, sin distinguir entre preceptos básicos y no básicos, ya que la totalidad de preceptos que integran la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, tienen como objeto la ordenación básica en el marco de la normativa de la Unión Europea, de la viña y del vino, así como su designación, presentación, promoción y publicidad, porque así lo establece el artículo 1 de la misma”*. A ello se añade el hecho de que el artículo 149.3 de la Constitución Española de 1978, en su último inciso, recoge la denominada *‘Cláusula de Supletoriedad del Derecho Estatal’* señalando que *“el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las*

Comunidades Autónomas", sin que pueda dejarse pasar sin ser sancionada una conducta tan grave como es la que se recurre³⁰⁸.

En su Fundamento Jurídico 5º, el TC afirma lo siguiente:

“El examen del presente supuesto a la luz de la doctrina sintetizada³⁰⁹ conduce al otorgamiento del amparo solicitado por la

³⁰⁸ Por su parte, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en su Sentencia 1244/2009, de 14 de mayo, hizo hincapié en el primero de estos argumentos. Entiende el indicado órgano judicial en dicha resolución que el legislador autonómico ha remitido a la Ley 24/2003, de 10 de julio, en su conjunto, sin excluir aquellos preceptos a los cuales el legislador estatal no les ha atribuido formalmente la condición de básicos porque éstos no han sido desplazados sino, antes bien, “asumidos” por la Ley de la viña y del vino de Castilla y León. En apoyo de esta interpretación del alcance de la remisión que la disposición autonómica efectúa a la norma estatal se apuntan tres razones, a saber: que no ha mediado desplazamiento porque la ley autonómica “no lo dice de forma expresa”; por razones de orden lógico, a cuyos efectos se indica que también en relación con las medidas cautelares el art. 45 de la propia ley territorial se remite a lo dispuesto “en la legislación básica de la viña y del vino”, siendo así que el único precepto de la ley estatal en la materia (art. 35) no tiene atribuido —tampoco— carácter básico; y, finalmente, “porque el espíritu y finalidad de la Ley 8/2005 es continuar con el desarrollo de una política de calidad en el sector agrícola, y especialmente en el sector vitivinícola, regulando los niveles diferenciados del origen y la calidad de los vinos, así como el sistema de protección de las denominaciones y menciones que legalmente les están reservados, en defensa de los productores y consumidores frente a su uso indebido ... Y desde esta perspectiva ... difícilmente puede sostenerse que el legislador autonómico no quisiera tipificar como infracción la utilización indebida de contraetiquetas”.

³⁰⁹ Destaca el TC al respecto lo siguiente: “Toda vez que en el presente recurso de amparo se denuncia una lesión del derecho a la legalidad sancionadora proclamado en el art. 25.1 CE, conviene recordar que en las STC 135/2010, de 2 de diciembre, FJ 4, y 144/2011, de 26 de septiembre, FJ 4, este Tribunal ha hecho hincapié en que ese derecho fundamental incorpora la regla *nullum CRimen nulla poena sine lege*, de aplicación al ordenamiento administrativo sancionador y que comprende una doble garantía, formal y material. Esta última trae causa “del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prosCRito y prever, así, las consecuencias de sus acciones”. A su vez, la garantía formal hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de esas conductas y sanciones “toda vez que la Doctrina constitucional reitera que el término ‘legislación vigente’ contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único y jurisprudencia allí citada)”. En esas mismas Sentencias se indicaba igualmente que la aplicación de dicha Doctrina al ámbito administrativo sancionador presenta algunas matizaciones, “como el alcance de la reserva de ley contenida en el art. 25.1 CE que tiene, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, una eficacia relativa o limitada, no pudiendo ser tan estricto como el que se aplica a los tipos y sanciones penales por distintas razones que atañen ‘al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias’ (STC 2/1987, de 21 de enero), bien ‘por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales’. De este modo, el mandato del art. 25.1 CE aplicado al ámbito administrativo sancionador determina que es necesaria la cobertura de la potestad

sociedad recurrente pues la subsunción de su conducta en el ilícito administrativo tipificado por el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, supuso una quiebra de la garantía material del derecho fundamental a la legalidad sancionadora proclamado por el art. 25.1 CE, habida cuenta de que ninguno de los argumentos esgrimidos por la Administración autora del acto, y luego parcialmente asumidos por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, justifica en términos constitucionalmente conformes la aplicación al caso del indicado precepto de la ley estatal de la viña y del vino. En efecto, convertir la expresión “legislación básica de la viña y del vino” empleada por el art. 42 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, en sinónimo de “legislación estatal” en la materia representa una interpretación extensiva de lo dispuesto por el legislador autonómico. La precisa remisión a las normas dictadas por el Estado en ejercicio de una concreta competencia, en este caso la relativa a las bases de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), que es la invocada en la disposición final primera de la Ley 24/2003, de la viña y del vino, se

sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a disposiciones reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, de tal forma que quede totalmente excluido que las remisiones de la ley al reglamento hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (STC 104/2009, de 4 de mayo, FFJJ 2 y 3 y jurisprudencia allí citada).” Por su relevancia para la adecuada resolución del presente caso hay que recordar que la garantía material del principio de legalidad tiene implicaciones tanto para el legislador como para los órganos judiciales. Según hemos tenido ocasión de advertir, “en su labor de interpretación y aplicación de las leyes penales, estos últimos se hallan también sometidos al principio de tipicidad, en el sentido de que, por un lado, se encuentran en una situación de sujeción estricta a la ley penal (STC 133/1987, de 21 de julio, FJ 5; ... 232/1997, de 16 de diciembre, FJ 2) y, por otro, les está vedada la interpretación extensiva y la analogía *in malam partem* (STC 81/1995, de 5 de junio, FJ 5; ... 170/2002, de 30 de septiembre, FJ 12), es decir, la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas mismas determinan. El que estas técnicas jurídicas, que tan fértiles resultados producen en otros sectores del ordenamiento jurídico, estén prohibidas en el ámbito penal y sancionador obedece a que en caso contrario las mismas se convertirían en fuente creadora de delitos y penas y, por su parte, el aplicador de la nueva norma así obtenida invadiría el ámbito que sólo al legislador corresponde, en contra de los postulados del principio de división de poderes (STC 133/1987, de 21 de julio, FJ 4; ... 127/2001, de 4 de junio, FJ 4).” (STC 38/2003, de 27 de febrero, FJ 8; y 220/2007, de 5 de noviembre, FJ 4).

expande hasta comprender a la totalidad de normas dictadas por el Estado en la materia, con abstracción de que posean la condición formal de bases o carezcan de la misma. Habremos de convenir en que una interpretación del precepto legal autonómico como la examinada, que prescinde del sentido que en el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias encierra lo básico, difícilmente podrá considerarse acorde con las exigencias de predeterminación normativa de los ilícitos consustanciales al ya reseñado mandato de taxatividad. Al prescindirse del significado propio de la expresión “legislación básica” se genera incertidumbre acerca de las conductas que, en materia vitivinícola, puedan merecer una respuesta represora por parte de la Administración autonómica de Castilla y León, toda vez que no quedan limitadas a aquellas expresamente caracterizadas como básicas por el legislador en cumplimiento del requisito formal de lo básico. Esta expansión de la remisión realizada por el legislador autonómico castellano-leonés desde lo básico —a lo que específica y exclusivamente alcanza—, hasta incluir la totalidad de normas dictadas por el Estado en materia vitivinícola, no resulta, frente a lo que parece entender la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, del hecho de que el legislador autonómico no haya satisfecho de declarar que con la aprobación de la Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2005, de 10 de junio, procedía a desplazar las normas no básicas dictadas por el Estado en la materia, pues no pesa tal carga sobre el legislador autonómico, de modo que su silencio respecto de aquello que no está obligado a pronunciarse no puede entenderse como ejercicio incompleto de las competencias normativas. Tampoco se justifica por el hecho de que en otros ámbitos —distintos del sancionador—, la remisión pueda extenderse más allá de los límites a los que ha de ceñirse cuando de la definición de ilícitos se trata; la interpretación extensiva, por fértil que pueda ser en otros sectores del

ordenamiento, está prohibida en el ámbito penal y en el sancionador porque, de lo contrario, el aplicador de la norma se transmutaría en creador de la misma, invadiendo el ámbito del legislador, como hemos reseñado en el anterior fundamento jurídico. Esa transmutación —y la advertida invasión del ámbito reservado en exclusiva al legislador— se produce cuando el aplicador de la norma deduce el carácter ilícito de la conducta no de la decisión expresa del legislador sino de la consideración, realizada en la Sentencia de apelación, de que “difícilmente puede sostenerse que el Legislador autonómico no quisiera tipificar como infracción la utilización indebida de contraetiquetas”. Estamos en presencia de una valoración penológica de la conducta in abstracto (función propia del creador de la norma) y no ante un juicio calificativo de unos concretos hechos (tarea que le corresponde al aplicador del Derecho).

6. El mismo vicio concurre en la argumentación sobre la que se asienta la afirmación de que la tipificación del art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de la viña y del vino, es aplicable en el territorio de Castilla y León a resultas de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE porque, según se afirma en la resolución administrativa sancionadora, no puede “dejarse pasar sin ser sancionada una conducta tan grave como es la cesión de contraetiquetas entre bodegas”. Se trata de una valoración abstracta de comportamientos y no ante un juicio sobre hechos concretos, que es aquello que cabalmente corresponde al aplicador de la norma. Además, la aplicación de Derecho supletorio ha de partir de la constatación de la existencia de una laguna, de un vacío de regulación, que no existe cuando falta la tipificación de una concreta conducta pues, en tales casos, no hay laguna jurídica alguna habida cuenta de que no existen conductas materialmente merecedoras de castigo en defecto de regulación legal al respecto. La falta de predeterminación de la ilicitud de una conducta no es un defecto que deba resolverse o una laguna que sea preciso colmar porque en ausencia de esa predeterminación no cabe reproche formalizado alguno. En lo que ahora

interesa, cuando el legislador autonómico, al ejercer una determinada competencia, no tipifica una concreta conducta, no está ejerciendo de manera incompleta sus potestades de ordenación de un determinado sector de la vida social. La tipificación de infracciones administrativas no consiste en la definición de un elenco mínimo susceptible de completarse a resultas de la valoración del reproche material que eventualmente pueda formular el aplicador del Derecho respecto de determinados comportamientos, sino la definición completa y cerrada de conductas ilícitas, más allá de las cuales no hay lagunas sino actuaciones lícitas que no pueden ser objeto de represión jurídica. Por lo demás, y frente a lo señalado por la representación de la Junta de Castilla y León, por muy razonable o lógica que pueda parecer la tipificación de ciertas conductas, no es el particular, en este caso una persona jurídica, quien deba padecer las consecuencias de una deficiente, incorrecta o incompleta tipificación de las mismas por exigencia del art. 25.1 CE”.

Ello conduce a que en el fallo se conceda el amparo solicitado por la sociedad recurrente *"pues la subsunción de su conducta en el ilícito administrativo tipificado por el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, supuso una quiebra de la garantía material del derecho fundamental a la legalidad sancionadora proclamado por el art. 25.1 CE”*.

Tales razonamientos servirán además como *ratio decidendi* para las posteriores sentencias en la misma sede judicial de 18 de Junio de 2012³¹⁰ y de 21 de Mayo del mismo año³¹¹.

³¹⁰ BOE Núm. 163 de 9 de Julio de 2012. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/22888> - #.

³¹¹ En efecto, en ambas sentencias se recoge con idéntica redacción y contenido la siguiente argumentación :” Tal cuestión ha sido ya resuelta en la STC 90/2012, de 7 de mayo, a cuyo contenido nos remitimos, destacando —FJ 5— que:

a) “Convertir la expresión ‘legislación básica de la Viña y del Vino’ empleada por el art. 42 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del Vino de Castilla y León, en sinónimo de ‘legislación estatal’ en la

La importancia de estos pronunciamientos judiciales radica en que por primera se hace frente a la cuestión de si los preceptos no básicos de una ley básica estatal son aplicables, por mor de la cláusula de supletoriedad consagrada en el art. 149.3 CE, en Comunidades Autónomas que haya asumido y ejercido sus competencias exclusivas en la materia.

A la postre, estas resoluciones judiciales acabarán motivando la modificación del artículo 42 de la Ley de Castilla León, operada por Ley 9/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativa, cuya Disposición Final Séptima, “Modificación de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del Vino de Castilla y León” presenta la vigente redacción en los términos ya conocidos, eludiendo toda referencia a la legislación básica y conduciendo la remisión al régimen sancionador de la Ley nacional como cuerpo legal único.

Lo cierto es que cada vez resulta más frecuente que la legislación autonómica entre a tipificar infracciones y sanciones mediante la trasposición tácita a su propia normativa de la dictada por el legislador estatal por vía de remisión a este texto. Esta técnica, que obedece a un cúmulo de razones entre las que esta la seguridad jurídica y la economía legislativa, pero también a razones políticas, han venido amparando la confianza del legislador autonómico en la bondad de la legislación del Estado,

materia representa una interpretación extensiva de lo dispuesto por el legislador autonómico” pues “la precisa remisión a las normas dictadas por el Estado en ejercicio de una concreta competencia, en este caso la relativa a las bases de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), que es la invocada en la disposición final primera de la Ley 24/2003, de la Viña y del Vino, se expande hasta comprender a la totalidad de normas dictadas por el Estado en la materia, con abstracción de que posean la condición formal de bases o carezcan de la misma.”

b) “Habremos de convenir en que una interpretación del precepto legal autonómico como la examinada, que prescinde del sentido que en el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias encierra lo básico, difícilmente podrá considerarse acorde con las exigencias de predeterminación normativa de los ilícitos consustanciales al ya reseñado mandato de taxatividad.”

Todo ello “conduce al otorgamiento del amparo solicitado por la sociedad recurrente pues la subsunción de su conducta en el ilícito administrativo tipificado por el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, supuso una quiebra de la garantía material del derecho fundamental a la legalidad sancionadora proclamado por el art. 25.1 CE”.

confianza que queda en difícil situación con las soluciones jurisprudenciales recientes.³¹²

Respecto a las sanciones, todas las legislaciones autonómicas contemplan a semejanza del texto básico, bien directamente, bien mediante remisión a la legislación del Estado, dos penas principales; la de multa para la infracciones muy graves, graves y leves y la de apercibimiento, pero solo para estas últimas. Junto a estas penas principales aparecen unas sanciones accesorias en las que, como veremos, existe mayor abanico de medidas.

También para la tipificación de las sanciones, podríamos advertir tres casos distintos, a saber, las de aquellas regulaciones autonómicas que se limitan a contener en sus textos una remisión a la Ley 24/2003 para la determinación de las mismas, las de aquellas que reflejan con fidelidad el contenido del artículo 42 de la LVV y por último aquellas que sin apartarse en lo sustancial de la redacción estatal introducen alguna modulación o variación respecto de esta. Conviene recordar que la Disposición Final Segunda en su apartado 2. c). 5. de la LVV configura el contenido del artículo 42 como legislación básica al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución, y por ello, el margen de divergencia es escaso.

En el primer caso encontramos la Ley Foral navarra, cuyo artículo 30 ya transcrito a propósito de las infracciones, remite al Capítulo II del título III de la Ley del Estado para la determinación de las sanciones. También lo hace así la Ley de Castilla Leon, en este caso en su artículo 42, también transcrito más arriba, si bien en este caso, la remisión a la “*legislación básica de la Viña y el Vino*” en lo relativo al régimen sancionador no plantea dudas respecto a la determinación de las sanciones y su acomodo con el principio de legalidad sancionadora “*nulla poena sine lege*”.

³¹² <http://contencioso.es/2012/06/07/una-bomba-de-racimo-desde-el-tribunal-constitucional-stc-902012-de-7-de-mayo/>

En segundo grupo encontramos la Ley valenciana, cuyo artículo 67 es reproducción prácticamente literal del correlativo estatal.

Respecto del tercer grupo, el más numeroso, conviene traer aquí algunos pronunciamientos judiciales, el primero de ellos, no solo en el tiempo sino también en importancia por su ascendente en resoluciones posteriores, es la STC 87/2005³¹³, de 16 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley catalana de Higiene y Control Alimentario. En el Fundamento Jurídico 8º puede leerse que:

“Las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencias sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (artículo 25 CE, básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (artículo 149.1.1) (...) El Derecho Administrativo Sancionador creado por las Comunidades Autónomas puede implicar, sin duda, una afectación al ámbito de los derechos fundamentales... Sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio... Pero dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones —en el marco ya señalado—, porque esa posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad. Que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales... Puede decirse que la norma autonómica no infringirá lo

³¹³ STC 87/2005, de 18 de abril de 2005 (BOE núm. 120 de 20 de mayo de 2005)

dispuesto en el artículo 149.1.1 si se limita a sancionar, aunque de distinto modo, una conducta también considerada ilícita en el ordenamiento general y si tal sanción se proyecta sobre un bien (...) que no es distinto del también afectado por el derecho sancionador estatal, sin llegar a afectar a otros derechos constitucionalmente reconocidos...”

Acepta de este modo nuestro TC que la legislación autonómica pueda introducir modulaciones en las sanciones previstas en la legislación básica, pero establece al mismo tiempo una frontera a tal capacidad de alteración, que es, como dice el pronunciamiento judicial, que no se “*introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio*”. Este confín es descrito por el propio TC como «*un salto sancionador cualitativo que rompe la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio*».

Este salto sancionador cualitativo se perfila en numerosos pronunciamientos del mismo Tribunal, entre los que destaca la STC 136/1991³¹⁴, en el que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad 986/1985 promovido por el Gobierno de la Nación contra el art. 46.3 de la Ley 20/1985 de 25 de Julio del Parlamento de Cataluña, de prevención y asistencia en materia de sustancias que puedan generar dependencia. En este pronunciamiento quedará fijada la proporcionalidad al fin perseguido y la razonabilidad de las disparidades como elementos que respaldan la admisibilidad del “salto cualitativo”. A partir de aquí termina la mudanza aceptable del derecho sancionador estatal. La Sentencia referida dirá:

“La singularidad de la materia objeto de la norma autonómica constituye un fundamento razonable susceptible de eliminar la calificación de arbitraria o desproporcionada al fin perseguido de la eventual diferencia en el grado de sanción establecida en su caso; respecto del régimen jurídico sancionatorio aplicable en todo el Estado (el art, 36.2 de

³¹⁴ STC 136/1991, de 20 de junio de 1991 (BOE núm. 174 de 22 de julio de 1991).

la Ley 14/1986 en cuanto establece un límite máximo de cinco años para el cierre temporal de establecimientos), al no existir una previsión sancionadora estatal con ese grado de especificidad. Por tanto, de existir, como sostiene el Abogado del Estado, un «Salto sancionador cualitativo» la ruptura de la unidad del esquema sancionatorio no introduce divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto a las sanciones previstas en la normación del Estado.»

La STC 37/2002, fija el comienzo de la modulación inadmisibles en la creación de sanciones desconocidas en el ordenamiento estatal:

“Pues bien, el art. 97.1.d) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, representa un salto cualitativo en relación con el régimen sancionador de la legislación estatal o, en otras palabras, una fractura del modelo general aplicable en otras partes del territorio, sin que se trate de la modulación de una determinada sanción, sino de la creación ex novo de una medida sancionadora absolutamente desconocida en la legislación estatal, de modo que con ella se introduce una divergencia sustancial que viene a afectar al derecho fundamental a la igualdad, no alcanzándose a descubrir la razonabilidad de aquella singularidad sancionatoria en relación con el régimen general o común.

Volviendo a la legislación vitivinícola autonómica y como ya se ha dicho, en las sanciones principales no hay alteración para el apercibimiento prevista en todos los textos legales como sanción imponible sólo para las faltas leves. Ahora bien, en el caso de la multa no sucede igual. Así, por ejemplo mientras la norma del País Vasco (art. 65), Cataluña (art. 26) y Aragón (art. 60) presentan las mismas cuantías del cuadro general establecido en la LVV (multa de hasta 2000 € para las infracciones leves, de 2001 € a 30.000 € para las graves y de 30.001 € a 300.000 € para las muy graves), otras como Castilla La Mancha elevaba notablemente en su articulado derogado los márgenes de la sanción, llegando la multa por infracción leve hasta los 3.000 € a 150.000 € por

las graves y hasta 3.000.000 € para las muy graves. Algo menos lo hace la normativa andaluza (art. 48), situando los umbrales en 3.000, 50.000 y 800.000 € respectivamente. La sanción de multa conoce además en todos los textos, igual que sucede en la normativa del Estado, la posibilidad de superar, dentro de la sanción correspondiente a cada clase de infracción, los límites que acabamos de ver. Este techo para la sanción de multa por falta grave suele ser el del 5% del volumen de ventas del producto objeto de infracción, correspondientes al ejercicio económico inmediatamente anterior al de la iniciación del procedimiento sancionador. Así lo disponen la ley de Calidad Alimentaria de Aragón en su artículo 60, la Ley del País Vasco 5/2004 en su artículo 65, el artículo 48. B) de la ley 10/2007 de Andalucía y el artículo 67.2 de la Ley 1/2005 de la Comunidad Valenciana. En estos mismos preceptos se prevé a continuación la posibilidad de que la pena de multa exceda en su cuantía de los límites fijados en el texto para las faltas muy graves. En este caso, el porcentaje hasta el que puede llegar el monto de la sanción es de un 10% del volumen de ventas del producto objeto de la infracción en el ejercicio económico anterior a aquel en que se inicia el procedimiento sancionador. Estos límites máximos al importe total de la sanción de multa por infracción grave y muy grave son los mismos que prevé la LVV en el artículo 42 apartados 2 y 3.

Mención aparte merece las sanciones que contemplaba por la Ley 8/2003 de la Viña y el Vino de Castilla La Mancha. En efecto, no dejó indiferente el endurecimiento de la sanción de multa que alcanzaba para las infracciones graves una cuantía máxima de 150.000 € y de 3.000.000 € para las infracciones muy graves. Esta situación fue duramente criticada por los agentes del sector, y como ya se dijo, terminó por ser asumido por el ejecutivo castellano manchego como uno de los argumentos de peso para liquidar el régimen vigente hasta finales de 2013. Pero además los límites máximos para la pena de multa no eran ya s un porcentaje del valor de los productos objetos de la infracción sino el quíntuplo y el decuplo del valor de las mercancías o productos objeto de la infracción, respectivamente, para la sanción por infracciones graves y muy graves

Entre las sanciones accesorias existe una mayor diversidad, estableciendo cada ley autonómica sus particulares previsiones. Así, tan solo la medida del decomiso de mercancías aparece de un modo u otro recogido en todos los textos. También la clausura temporal, aunque no siempre bajo esta denominación, ya que la ley catalana y la ley aragonesa prefieren utilizar la nomenclatura de “cierre temporal”. Además estas dos legislaciones prevén tal sanción accesoria únicamente para las infracciones graves, en tanto que en los demás textos puede acordarse tanto para infracciones graves como muy graves.

A partir de aquí encontramos medidas ampliamente acogidas como las de corrección y control (Ley valenciana, art. 67, Ley de Andalucía art. 48, Ley del País Vasco art. 68) y otras genuinas de cada regulación autonómica como la exclusión de acceso a nuevas ayudas públicas (Art. 68 Ley del País Vasco), la revocación de autorizaciones para validar documentos (Art. 47 Ley de Castilla La Mancha), el pago de los análisis necesarios (Art. 61 de la Ley de Aragón) o la baja definitiva en los Registros (Art. 60 de la ley aragonesa). Y llama la atención esta disparidad habida cuenta del carácter básico que tiene el artículo 42 de la LVV cuyo apartado 5 contempla como sanciones accesorias para el supuesto de la comisión de infracción grave o muy grave, las siguientes:

- a) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño.
- b) Decomiso de mercancías, productos, envases, etiquetas y demás objetos relacionados con la infracción, o cuando se trate de productos no identificados.
- c) Clausura temporal, parcial o total, de la empresa sancionada, por un período máximo de cinco años.
- d) Suspensión de los organismos públicos u órganos de control, de forma definitiva o por un período máximo de 10 años.

A ello añade el apartado 6º la compatibilidad de las sanciones previstas en la Ley con la pérdida o retirada de derechos económicos contemplados en la normativa comunitaria.

VI. ÁMBITO SUBJETIVO DE LAS INFRACCIONES

1. LA TITULARIDAD DE LA POTESTAD SANCIONADORA

El papel de los Consejos Reguladores en la nueva disposición de la potestad sancionadora en el sector vitivinícola será objeto de tratamiento separado más adelante, por lo que en este apartado simplemente haremos un breve bosquejo o esbozo de lo que más adelante escribiremos.

La LVV dedica únicamente dos artículos a los actores de la potestad sancionadora, esto es, a sus titulares.

De un aparte el artículo 36, encuadrado dentro del Título relativo al régimen sancionador, establece que *“Corresponde la titularidad de la potestad sancionadora por las infracciones tipificadas en esta ley: a) A la Administración General del Estado, en el caso de infracciones relativas a los niveles de protección cuyo ámbito territorial se extienda a más de una comunidad autónoma; b) Al órgano competente de la Administración de la comunidad autónoma correspondiente, en los demás casos.”*

Este precepto no distingue³¹⁵, a los efectos de la titularidad, entre la fase instructora y la resolutoria, y por ello la competencia en su conjunto corresponde a los

³¹⁵ El artículo 134 de la LRJPAC en su apartado 2º prescribe como garantía del procedimiento que “2. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos”.

órganos competentes de la Administración en la que se encuadre la Denominación de Origen.

Esta disposición trae a colación la doctrina del TC en la que, entre otras, en la STC 76/1990³¹⁶, se entiende que

“tanto si se separan las funciones inspectoras (instrucción) de las liquidadoras (resolución), como si se atribuyen ambas a un mismo órgano el contribuyente estará siempre ante una misma organización administrativa estructurada conforme a un principio de jerarquía, y esta circunstancia, a diferencia de lo que ocurre en los procedimientos judiciales, impide una absoluta independencia ad extra de los órganos administrativos tributarios, cualquiera que sea el criterio de distribución de funciones entre los mismos. Por la naturaleza misma de los procedimientos administrativos, en ningún caso puede exigirse una separación entre instrucción y resolución equivalente a la que respecto de los Jueces ha de darse en los procesos jurisdiccionales. El derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley y a un proceso con todas las garantías -entre ellas, la independencia e imparcialidad del juzgador- es una garantía característica del proceso judicial que no se extiende al procedimiento administrativo, ya que la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable con igual significado y en la misma medida de los órganos administrativos”³¹⁷

El precepto del Art. 36 LVV, que resulta del mandato previsto en el artículo 127.1³¹⁸ de la LRJPAC no deja lugar a dudas sobre a quién corresponde el ejercicio de

³¹⁶ STC 76/1990, de 26 de abril de 1990 (BOE núm. 129, de 30 de mayo de 1990).

³¹⁷ Ver también STC 175/1987 y 22/1990; AATC 320/1986, 170/1987 y 966/1987.

³¹⁸ Artículo 127 LRJAP "Principio de legalidad"

1. La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del

la potestad, al menos en lo concerniente a la pretensión de los Consejos Reguladores en este marco, cuestión ésta sobre al que volveremos en el próximo epígrafe. No sucede igual, sin embargo en lo relativo al deslinde competencial entre el Estado y las CCAA en este asunto.

La ya tradicional competencia reconocida a los Consejos Reguladores en la incoación e instrucción de expedientes sancionadores desaparece en la redacción del artículo. En realidad, no se hace mención alguna a los Consejos Reguladores ni en éste artículo ni en ningún otro de los comprendidos en el Título III, salvo para tipificar como falta muy grave su intromisión en la actividad de los órganos de inspección o control o la perturbación de la independencia o inamovilidad de los controladores.

Esta es sin duda una de las modificaciones operadas que más revuelo suscitaron en los primeros momentos de aplicación de la Ley, no sólo entre los Consejos Reguladores, que se veían así despojados de la herramienta más poderosa de que hasta entonces disponían para hacer cumplir sus propios reglamentos, sino incluso también en los Tribunales, que hubieron de hacer frente a la zozobra que el desmantelamiento del sistema del Estatuto de 1970 trajo consigo.

Vimos en el apartado anterior como del carácter básico que tiene el Título III de la LVV solo se excluyen íntegramente dos artículos, el 43 relativo a las medidas complementarias y el artículo 36 que acabamos de transcribir. Como ya se dijo allí, la extensión del carácter básico de tales preceptos ha sido objeto de crítica por los autores. No obstante, resulta sorprendente que el criterio expansivo del legislador no alcance al contenido del artículo 36, pues supone uno de los más trascendentales cambios operados por la nueva normativa. Más aun cuando toda esta nueva arquitectura jurídica descansa precisamente en una renovación profunda del factor institucional en el sector vitivinícola.

procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la Ley 7/1985 de 2 de Abril Reguladora de las Bases del Régimen Local.

De esta suerte, cada Parlamento Autonómico ha podido legislar sobre la titularidad del poder sancionador sin tener que ajustarse al contenido de otra norma que no sea la Constitución y la LRJPAC.

Las leyes autonómicas de Castilla y León³¹⁹, la Comunidad Valenciana³²⁰, la Comunidad de Andalucía³²¹, así como la Comunidad Autónoma de las Islas

³¹⁹ La Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del Vino de Castilla y León dedica el Capítulo II del Título VI “Régimen Sancionador” A los órganos competentes en las fases del procedimiento sancionador, estableciendo en sus artículos 47 y 48 lo siguiente:

Artículo 47. Incoación e instrucción.

1. La competencia para incoar e instruir los procedimientos sancionadores en las materias objeto de esta Ley corresponderá a la Consejería de Agricultura y Ganadería, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 41. No obstante, cuando el presunto infractor esté inscrito en alguno de los registros de una Denominación de Origen o Denominación de Origen calificada, esta competencia puede corresponderle a su órgano de control de naturaleza pública.

2. A tal efecto, cuando llegue a conocimiento de un órgano de gestión o de control cualquier presunto incumplimiento de la normativa vitivinícola de una persona física o jurídica no inscrita en sus registros, incluido el incumplimiento de la normativa propia del v.c.p.r.d. o Vino de la Tierra de Castilla y León, deberá ponerlo inmediatamente en conocimiento de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Artículo 48. Resolución.

La resolución de los expedientes sancionadores corresponderá:

Al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia en que se hubiera cometido la infracción, si ésta fuera leve.

Al titular de la Dirección General de la Consejería de Agricultura y Ganadería que se determine reglamentariamente, si la sanción se impone por la comisión de una infracción grave.

Al Consejero de Agricultura y Ganadería, si la sanción se impone por la comisión de una infracción muy grave y su cuantía no excede de 300.000 €

A la Junta de Castilla y León, si la sanción a imponer excede de 300.000 €

³²⁰ La Ley 2/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat, de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana aborda la competencia sancionadora en su artículo 51, disponiendo que:

Artículo 51. Competencia.

1. La conselleria competente en materia de agricultura y alimentación velará por el cumplimiento de la legislación en materia vitivinícola así como por la legítima protección de los intereses de los consumidores y productores vitivinícolas efectuando controles administrativos y sobre el terreno, ejerciendo vigilancia sobre los viñedos, viveros y productos del sector vinícola que se elaboren se transporten o comercialicen en la Comunidad Valenciana.

2. Corresponde a la conselleria competente en materia de agricultura y alimentación el control del cumplimiento de la legislación vitivinícola comunitaria, así como de la nacional y autonómica que sea adoptada en su desarrollo para su aplicación, ejerciéndose por los órganos administrativos que tenga atribuida reglamentariamente tal función.

³²¹ La Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía prevé en el artículo 43 el régimen sancionador del modo siguiente:

Artículo 43.

1. Los incumplimientos de lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones vigentes en la materia serán considerados como infracciones administrativas, que serán sancionadas conforme a lo dispuesto en la normativa en vigor.

Baleares³²² atribuyen la competencia sancionadora a las respectivas Consejerías de Agricultura, sin ninguna otra previsión.

Sin embargo, la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias³²³, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia³²⁴, o la Comunidad Foral de Navarra³²⁵, aun

2. Corresponde a la Consejería competente en materia de agricultura la titularidad de la potestad sancionadora por las infracciones tipificadas en esta Ley.

3. Se consideran infracciones las acciones u omisiones tipificadas como tales en la presente Ley y que a su vez se clasifican en leves, graves y muy graves.

³²² Ley 1/1999, de 17 de marzo, del Estatuto de los Productores e Industriales Agroalimentarios de las Illes Balears

Artículo 29. Atribución de la potestad sancionadora.

1. Corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la potestad sancionadora en materia de producción y comercialización agroalimentaria, ejerciéndose por los órganos administrativos de la misma que la tengan atribuida.

2. El órgano competente, previa tramitación del procedimiento sancionador correspondiente, sancionará las infracciones en materia de producción y comercialización agroalimentaria cometidas en el ámbito territorial de las Illes Balears.

³²³ Ley 10/2006, de 11 de diciembre, de los Consejos Reguladores de Vinos de Canarias (B.O.C. 243, de 18.12.2006)

Artículo único. Naturaleza y régimen jurídico.

1. Los consejos reguladores de las denominaciones de origen y denominaciones de origen calificadas de vinos de Canarias se configuran como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Su funcionamiento y gestión se ajustará al derecho privado, sin perjuicio de la aplicación del ordenamiento jurídico público en lo relativo al ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas.

2. La Consejería de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias competente en materia de agricultura, a través del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria, ejercerá la tutela administrativa de dichos entes, llevará a cabo cuantas actuaciones sean necesarias para la aplicación de esta Ley, y podrá delegarles o encomendarles el ejercicio de las funciones públicas que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos

³²⁴ Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores. comunidad autónoma de la región de Murcia

Artículo 2. Normativa por la que se rigen.

Dichos consejos y órganos de gestión se regirán, además de por sus respectivas leyes citadas, por esta ley y los reglamentos que la desarrollen y ajustarán su actividad al derecho privado con carácter general a excepción de la actuación derivada de la inscripción en los registros establecidos por la normativa vigente y de las funciones de supervisión de acreditación del cumplimiento del sistema de control establecido por la Ley 25/70, la Ley 24/2003, por el Reglamento (CEE) 2092/91 y por el régimen sancionador que se establece en el artículo tercero. La Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, o Consejería competente en su caso, podrá delegar en los consejos y en los órganos de gestión citados el ejercicio de otras funciones públicas necesarias para el cumplimiento de sus finalidades y ejercerá la tutela administrativa sobre el mismo. Los actos de los consejos y de los órganos de gestión sujetos al derecho administrativo podrán ser objeto de recurso, en el plazo y con los requisitos que establecen las normas del procedimiento administrativo.

atribuyendo igualmente la competencia a sus Consejerías de Agricultura, contemplan la posibilidad de delegar el ejercicio de la potestad sancionadora, ya en los propios Consejos Reguladores (Canarias), ya en los organismos públicos que se determinen (Navarra).

Mención aparte merecen las tres leyes autonómicas aprobadas con anterioridad a la aprobación de la Ley estatal básica. La Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja dedica los artículos 57 y ss.³²⁶ a la tramitación de los

³²⁵ Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de Ordenación Vitivinícola

Artículo 29. *Órganos competentes.*

El ejercicio de la potestad sancionadora en materia de vitivinicultura corresponderá a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Podrá ser ejercida por el organismo público que se determine reglamentariamente

³²⁶ Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja.

Artículo 57. Principios de tramitación.

El procedimiento se ajustará a los siguientes trámites:

Se iniciará siempre de oficio, por acuerdo del Director General del Instituto de Calidad Agroalimentaria de La Rioja, en virtud de lo dispuesto en el apartado 2.2 del artículo 2 del Decreto 20/2001, de 20 de abril, por el que se regula el ejercicio de competencias administrativas en desarrollo de la Ley 3/1995, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otro órgano administrativo -en particular de los que tengan atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación- o por denuncia. Con anterioridad a la iniciación del procedimiento, se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen la iniciación. Estas actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación, que levantarán acta de lo actuado. La iniciación del procedimiento sancionador se comunicará al instructor que haya designado el Director General y se notificará al sujeto o sujetos inculpados y, en su caso, al denunciante. Los sujetos inculpados dispondrán de un plazo de quince días para formular alegaciones y proponer prueba, concretando los medios de que pretendan valerse. Transcurrido el plazo señalado y, en su caso, practicada la prueba declarada pertinente, el instructor dictará propuesta de resolución, que se notificará a los interesados, a quienes se dará audiencia por un plazo de quince días. Transcurrido el plazo de audiencia, el instructor dará traslado del expediente al órgano competente para resolver, que dictará la resolución correspondiente.

Artículo 58. Medidas cautelares en la tramitación del procedimiento.

1. En los supuestos en que sea previsible el decomiso de la mercancía por existir fundadas sospechas de adulteración, falsificación o fraude, el órgano competente para iniciar el procedimiento podrá proceder cautelarmente a la intervención de la misma, sin perjuicio de que en la resolución que se dicte, se decrete el decomiso definitivo o se deje sin efecto la intervención ordenada.

Durante la tramitación del expediente, a propuesta del instructor, podrá levantarse la intervención de la mercancía, cuando las circunstancias así lo aconsejen.

2. Asimismo, el instructor podrá adoptar las medidas provisionales que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer y evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción.

3. En el supuesto de riesgo real o previsible para la salud pública se adoptarán cualesquiera otras medidas que ordenen las autoridades sanitarias.

Artículo 59. Órganos competentes.

expedientes sancionadores, separando en preceptos distintos la instrucción y la resolución de los expedientes. Ahora bien, mientras para esta última, el ley riojana señala indudablemente quien es el órgano competente según los casos, para la instrucción de los expedientes no se puede decir que suceda otro tanto, pues el art. 57 se limita a atribuir al Director General del Instituto de Calidad Agroalimentaria de La Rioja la competencia para designar al instructor, sin especificar ni precisar nada más. Por lo tanto, nada impide, según el tenor literal de la Ley, que sean nombrados instructores de expedientes sancionadores los Consejos Reguladores riojanos.

De modo parecido, la Ley 7/2007, de 15 de marzo de 2007, de Calidad Agroalimentaria de Castilla-La Mancha³²⁷ atribuye a la Dirección General competente la designación del instructor, reservándose a la propia Dirección General, a la Consejería y al Consejo de Gobierno, en función de su gravedad, la imposición de las sanciones.

Más allá llega la Ley catalana de Ordenación Vitivinícola, Ley 15/2002, de 27 de junio, cuyo artículo 17³²⁸ atribuye la competencia para acordar la incoación de

Serán competentes para resolver los expedientes sancionadores por las infracciones a que se refiere la presente Ley:

- a. Los Directores Generales para la imposición de multas hasta 15.000 euros.
- b. Los Consejeros para la imposición de multas entre 15.001 y 600.000 euros.
- c. El Consejo de Gobierno de La Rioja para la imposición de multas que excedan de 600.000 euros

³²⁷ Ley 7/2007, de 15 de marzo de 2007, de Calidad Agroalimentaria de Castilla-La Mancha.

Artículo 70. Competencias.

1. A los efectos de lo que dispone la presente Ley, corresponde al titular de la Dirección General competente acordar el inicio de los procedimientos sancionadores y designar su instructor o instructora.
2. Tienen competencia para imponer las sanciones que establece la presente Ley los siguientes órganos:
 - a. La persona titular de la Dirección General competente en materia agroalimentaria, en caso de infracciones leves y graves.
 - b. La persona titular de la Consejería competente en materia agroalimentaria, en caso de infracciones muy graves y en todos aquellos supuestos de infracciones graves o muy graves en los que se imponga como sanción accesoria el cierre del establecimiento por plazo inferior a un año.
 - c. El Consejo de Gobierno, en caso de infracciones en las que se imponga el cierre del establecimiento por tiempo superior a un año e inferior a cinco, de acuerdo con el artículo 63 de la presente Ley.

³²⁸ Artículo 17 de la Ley 15/2002 de 27 de Junio “Competencia y procedimiento”

procedimientos sancionadores y la imposición de sanciones a los Consejos Reguladores, el departamento competente en materia de agricultura o el INCAVI, en los términos que establece la misma Ley y de acuerdo con lo que se determine por reglamento.

Sin embargo, el Decreto 474/2004, de 28 de diciembre Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de Cataluña, que desarrolla la Ley 15/2002, y posterior ya a la publicación de la ley nacional, limita en su artículo 61 las competencias de los Consejos Regulares en materia de incoación e instrucción de expedientes a las infracciones previstas como leves por la ley y de acuerdo a los reglamentos correspondientes de las denominaciones de origen vitivinícolas. La resolución de estos mismos expedientes sancionadores corresponde al Presidente del Consejo Regulador, contra cuya decisión cabe recurso de alzada ante el Presidente del INCAVI.

Quizá la ley catalana, por ser anterior a la LVV, menciona en primer lugar a los Consejos Reguladores como competentes. Quizá también este antecedente explique el por qué la Ley de 2003 deja fuera del carácter básico al artículo 36, buscando no colisionar desde el mismo momento de su entrada en vigor con la legislación autonómica anterior.

-
1. Son competentes para acordar la incoación de procedimientos sancionadores y la imposición de sanciones los consejos reguladores, el departamento competente en materia de agricultura o el Instituto Catalán de la Viña y el Vino, en los términos que establece la presente Ley y de acuerdo con lo que se determine por reglamento. En cualquier caso, no pueden atribuirse a un mismo organismo competencias de instrucción y de resolución.
 2. Si, mientras se tramita el procedimiento sancionador, se aprecia la posible calificación de los hechos como constitutivos de delito o falta, debe pasarse el tanto de culpa al ministerio fiscal y suspender el procedimiento administrativo una vez que el correspondiente órgano judicial haya incoado el proceso penal que corresponda, siempre que exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. Si la Administración tiene conocimiento de que se sigue un procedimiento penal por el mismo hecho, sujeto y fundamento, ha de suspender la tramitación del procedimiento sancionador.
 3. La sanción penal excluye la imposición de sanción administrativa. En el caso de que no se haya estimado la existencia de delito o falta, puede continuarse el expediente sancionador, de conformidad, si procede, con los hechos que la jurisdicción penal haya considerado probados
-

Nos recuerda SABATÉ VIDAL³²⁹, que la ley nacional inicialmente trató de apartar de las funciones de control a los Consejos Reguladores y así se reflejó en sus primeros borradores. Solo la presión ejercida por la Denominaciones de Origen de mayor peso (Rioja) y los antecedentes de las leyes autonómicas consiguieron doblegar aquella voluntad inicial del legislador estatal permitiéndose finalmente a los Consejos Reguladores el ejercicio de aquellas funciones siempre y cuando los órganos encargados de las mismas, y con el fin de garantizar su independencia, no tuvieran, respecto del mismo Consejo Regulador, dependencia jerárquica ni administrativa alguna.

Como vemos, casi todos los Parlamentos autonómicos señalan como órganos competentes en materia sancionadora a las Consejerías de Agricultura, con la salvedad de Aragón³³⁰ para la que se reconoce también a las entidades locales titularidad en la materia.

Por último, en el BOE del 18 de abril de 2009 se publica la Orden ARM/955/2009, de 14 de abril del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino³³¹,

³²⁹ Los consejos reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como corporaciones de derecho público. SABATÉ VIDAL, J. M. Revista catalana de dret públic, núm. 35, 2007

³³⁰ Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón. Artículo 68. Potestad sancionadora.

1. Sin perjuicio de las competencias titularidad de las entidades locales, corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón la potestad sancionadora en materia de conformidad de la producción, transformación y comercialización alimentarias y de calidad diferenciada de los alimentos, que se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida.

2. El órgano competente para resolver, previa tramitación del correspondiente procedimiento, sancionará las infracciones en materia de conformidad y calidad diferenciada de la producción, transformación y comercialización alimentarias detectadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón.

³³¹ Orden ARM/955/2009, de 14 de abril (BOE Núm. 95 Sábado 18 de abril de 2009 Sec. III. Pág. 35773) por la que se establece la delegación del ejercicio de determinadas competencias sancionadoras de la Administración General del Estado.

Primero. Delegación de competencias en el ámbito de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino.

1. Se delegan en el titular de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios, en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora atribuida a la Administración General del estado en el artículo 36.a) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino:

a) La competencia para la imposición de las sanciones por la comisión de las infracciones tipificadas en esta Ley, a excepción de las que lleven aparejada como sanción accesoria alguna de las reguladas en los apartados c) y d) del artículo 42.5 de la misma.

en la que delega en los presidentes de los Consejos Reguladores de las DO de "Rioja", "Jumilla" y "Cava" las competencias para iniciar e instruir los procedimientos sancionadores, conforme a la Ley de la Viña y el Vino.

Con esta Orden Ministerial, se transfiere expresamente a los Consejos Reguladores cuyo ámbito territorial se extiende a más de una comunidad autónoma, la capacidad para iniciar e instruir los procedimientos sancionadores establecidos en la Ley, mientras que la Administración del Estado se reserva la resolución de los mismos independientemente de su cuantía.

En segundo lugar, y fuera del Título III, encontramos el artículo 26 cuyo apartado 3º, prescribe la obligación de los órganos de gestión de denunciar a la autoridad competente cualquier presunto incumplimiento de la normativa vitivinícola, incluida la normativa propia del v.c.p.r.d.

Esta autoridad competente ante la que se prescribe la necesaria interposición de denuncia pueden ser tanto los titulares a los que acabamos de referir y que menciona el artículo 36 de la LVV, como también ante la jurisdicción penal si llegase a su conocimiento indicios de un posible delito. En este último caso, cabe entender que el ejercicio de la acción penal es posible por cualquier conducta tipificada en el Código Penal del que se tenga conocimiento en el ejercicio de las atribuciones que le reconoce la LVV en el artículo 26, y no únicamente por las conductas que lesionen el derecho a la propiedad industrial, y en particular del artículo 275 CP. Dentro de la obligación de denuncia de los Consejos Reguladores ante la jurisdicción penal se podrá incluir el delito de estafa (Arts. 248 a 251 bis CP), los delitos contra los derechos de los

b) Las restantes competencias derivadas del ejercicio de la potestad sancionadora, a excepción de lo dispuesto en el apartado 2.

2. Se delegan en los Presidentes de los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen, Denominaciones de Origen Calificadas, Vinos de Calidad con Indicación Geográfica, Denominaciones de Origen Protegidas e Indicaciones Geográficas Protegidas de productos agroalimentarios no vínicos e Indicaciones Geográficas de bebidas espirituosas cuyo ámbito territorial se extienda a más de una Comunidad Autónoma las competencias para la iniciación e instrucción de los procedimientos sancionadores a que se refiere el artículo 36.a) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino.

trabajadores (Arts. 311 a 318 CP), el de corrupción entre particulares (Art. 286 bis CP), amenazas y coacciones (Arts. 169 a 172 CP) al personal al servicio de los Consejos Reguladores, delitos relativos a la propiedad intelectual (Arts. 270 a 272 CP), al mercado y los consumidores (Arts. 278 a 286), etc. y en general, de cualquier hecho que revistiendo los caracteres de delito llegue a su conocimiento en el desempeño regular de sus funciones.

2. LOS SUJETOS ACTIVOS DE LAS INFRACCIONES PREVISTAS EN LA LEY VITIVINÍCOLA DE 2003

La legislación anterior a 2003 permitía distinguir al menos formalmente dos tipos de infractores; de un lado las de los inscritos en los registros de las denominaciones de origen y de otro lado, todos los demás, esto es, las personas no inscritas en aquellos registros.

Así resultaba del contenido de los artículos 129 y siguientes del Decreto 835/1972, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 25/1970 “EVV”, y cuyo número 2º encomendaba a los Reglamentos de cada Denominación de Origen la especificación de las sanciones a aplicar a las infracciones a su Reglamento por los inscritos en los Registros de cada una de ellas.

Esta distinción tiene su génesis en la inscripción en los Registros, en alguno de ellos, a cargo del Consejo Regulador. La inscripción, puramente voluntaria, se constituye como requisito para acceder al uso de la Denominación de Origen, y como dicen GONZALEZ BOTIJA y COELLO MARTIN³³², suponía la aceptación de la

³³² COELLO MARTÍN, C. Y, GONZÁLEZ BOTIJA, F. *“Sobre el carácter declarativo del reconocimiento de una Denominación de Origen: El reglamento de la Denominación de Origen*

jurisdicción del Consejo Regulador, así como la sumisión a todo a toda su producción normativa y a los acuerdos emanados del mismo Consejo.

Casi todos los Reglamentos de los Consejos Reguladores contenían un precepto con el siguiente contenido: *“Las personas físicas o jurídicas inscritas quedan obligadas al cumplimiento de este Reglamento y de los acuerdos que dentro de su competencias, dicte la Dirección General de Política Alimentaria o el Consejo Regulador, así como satisfacer sus exacciones”*.

El propio Estatuto preveía competencias distintas para la instrucción e incoación de expedientes según se tratara de sancionar las infracciones en materia de denominaciones de origen cometidas por personas inscritas en sus Registros u otras distintas, correspondiendo en el primer caso la competencia a los Consejos Reguladores, en tanto en este último caso era competente el Instituto Nacional de Denominaciones de Origen.

Nada de esto aparece en la LVV, cuyo artículo 33, prescribe lo obvio y es que *“Las personas físicas o jurídicas, asociaciones o entidades estarán obligadas a cumplir lo establecido en esta Ley y en la normativa concordante en materia de vitivinicultura”* y que no es sino trasunto del contenido del apartado primero del Artículo 9 de la Constitución que sujeta a los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. El mismo artículo 33 LVV considera en el mismo apartado que estarán obligadas, igualmente, a conservar, en condiciones que permitan su comprobación, por un tiempo mínimo de cuatro años, la documentación relativa a las obligaciones que se establecen en el apartado 2 de este artículo³³³. Esta precisión supone

“Rueda”. Comentario a la STS de 3 de Octubre de 2006. Revista de Administración Pública Nº 176 Mayo/Agosto 2008 págs. 247-271.

³³³ Artículo 33. Obligaciones de los interesados.

1....//....

2. Asimismo estarán obligadas, a requerimiento de los órganos competentes o de los inspectores:

- a. A suministrar toda clase de información sobre instalaciones, productos, servicios o sistemas de producción o elaboración, permitiendo la directa comprobación de los inspectores.
- b. A exhibir la documentación que sirva de justificación de las transacciones efectuadas.

en la práctica una modificación de los plazos establecidos por la propia Ley³³⁴ para la prescripción de las infracciones, al extender hasta cuatro años después de su comisión el posible comienzo del plazo de prescripción.

No es baladí el establecimiento de esta obligación de custodia de la documentación, precisamente en el mismo precepto en el que bajo el rotulo “*Obligaciones de los interesados*” y junto a la cándida declaración de la obligatoriedad de las normas establecidas en la propia Ley de la Viña y el Vino. Y no lo es porque de la lectura de los artículos 37 y siguientes resulta que la mayor parte de las infracciones previstas se discutirán sobre los documentos acreditativos de hechos que constituyan incumplimientos de lo dispuesto en esta Ley, en la normativa comunitaria, en las disposiciones de las comunidades autónomas o en las disposiciones de desarrollo, o bien sobre su inexactitud o inexistencia.

Más difícil parece sin embargo limitar los posibles sujetos activos de las infracciones, esto es, quienes pueden ser declarados autores de las conductas transgresoras.

En efecto, de una parte es preciso deslindar autor³³⁵ de responsable de la

-
- c. A facilitar que se obtenga copia o reproducción de la referida documentación.
 - d. A permitir que se practique la oportuna toma de muestras o cualquier otro tipo de control o ensayo sobre sus viñedos o sobre los productos o mercancías que elaboren, distribuyan o comercialicen, y sobre las materias primas, aditivos o materiales que utilicen.
 - e. Y, en general, a consentir la realización de las visitas de inspección y a dar toda clase de facilidades para ello.

³³⁴ Artículo 45. Prescripción de las infracciones y sanciones.

1. Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años, y las leves al año.

³³⁵ Superadas las viejas polémicas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas, toma relieve en nuestros días los perfiles del autor persona-jurídica y su separación de otras formas de participación en las infracciones administrativas. En este sentido, es de destacar la reciente SAN de 24 de Junio de 2013 en el que se resuelve en sede judicial recurso contencioso administrativo nº 620/2010 interpuesto por una Federación de Bodegas contra resolución sancionadora de la Comisión Nacional de la Competencia por la creación de un cártel. En el FJ 6º se inserta una interesante desarrollo sobre el concepto de autor/coautor/cómplice al decir que “ *El concepto de autor de una infracción de las normas de defensa de la competencia que tiene naturaleza administrativa no es el mismo que el concepto de autor previsto en el derecho penal sin que sea procedente diferenciar a efectos de determinar la participación de un sujeto entre autor y colaborador necesario al merecer en todo caso la calificación de coautora del cartel si*”

reúne su participación en la infracción los requisitos que establece la jurisprudencia. Como señala la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 8 de julio de 2008 Caso AC- Treuhand AG contra Comisión de las Comunidades Europeas. "el principio de legalidad de los delitos y de las penas tal como se aplica en el Derecho comunitario de la no han de tener necesariamente el mismo alcance que en el caso de su aplicación a una situación prevista por el Derecho penal en sentido estricto". Considera dicha sentencia que no procede diferenciar en relación con la prohibición enunciada en el artículo 81.1 CE, y el principio de legalidad de los delitos y de las penas a la empresa "autora" de una infracción de la empresa "cómplice" mereciendo en todo caso la calificación de coautora del cartel si reúne los requisitos que establece la jurisprudencia y que recoge dicha sentencia. Procede recordar a continuación la jurisprudencia acerca de los requisitos que debe reunir la participación de una empresa en un cartel para que ésta pueda ser considerada responsable en calidad de coautor de la infracción. En ese aspecto, basta con que la Comisión demuestre que la empresa de que se trate ha participado en reuniones en las que se han concluido acuerdos contrarios a la competencia sin haberse opuesto expresamente a ellos para probar de modo suficiente la participación de dicha empresa en el cartel. Para acreditar la participación de una empresa en un acuerdo único, integrado por un conjunto de comportamientos ilícitos separados en el tiempo, la Comisión debe probar que esa empresa intentaba contribuir con su propio comportamiento a la consecución de los objetivos comunes perseguidos por el conjunto de los participantes y que tuvo conocimiento de los comportamientos materiales previstos o ejecutados por otras empresas para alcanzar los mismos objetivos o que pudo de forma razonable haberlos previsto y que estaba dispuesta a asumir el riesgo. A este respecto, la aprobación tácita de una iniciativa ilícita sin distanciarse públicamente de su contenido o sin denunciarla a las autoridades administrativas produce el efecto de incitar a que se continúe la infracción y dificulta que se descubra. Esta complicidad constituye un modo pasivo de participar en la infracción que puede conllevar, por tanto, la responsabilidad de la empresa en el marco de un acuerdo único. Por otra parte, en cuanto a la determinación de la responsabilidad personal de una empresa cuya participación en el cartel no tenga la misma amplitud e intensidad que la de otras empresas, de la jurisprudencia resulta que, si bien los acuerdos y prácticas concertadas que contempla el artículo 81 CE (RCL 1999, 1205 ter), apartado 1, son necesariamente el resultado del concurso de varias empresas, que son todas ellas coautora de la infracción, pero cuya participación puede revestir formas diferentes, principalmente en función de las características del mercado de que se trate y de la posición de cada empresa en dicho mercado, de los fines perseguidos y de las modalidades de aplicación elegidas o planeadas, la mera circunstancia de que cada empresa participe en la infracción aplicando métodos específicos no basta para excluir su responsabilidad por la totalidad de la infracción, incluidos los comportamientos materialmente realizados por otras empresas participantes pero que comparten un mismo objeto o efecto contrario a la competencia (sentencia Comisión/Anic Partecipazioni [TJCE 2001, 205], citada en el apartado 65 supra, apartados 78 a 80). En virtud de las consideraciones que se enuncian en los apartados 115 a 127 anteriores, el Tribunal de Primera Instancia considera que esos principios se aplican mutatis mutandis a la participación de una empresa cuya actividad económica y competencia profesional permiten que no pueda ignorar el carácter anticompetitivo de los comportamientos de los que se trata y que pueda aportar de esa forma un sostén no carente de importancia a la comisión de la infracción. En esas circunstancias no puede acogerse la alegación de la demandante de que una empresa asesora no puede ser considerada coautora de una infracción porque no ejerce una actividad económica en el mercado pertinente afectado por la restricción de la competencia, por una parte, y porque sólo ha contribuido al cartel de manera subordinada, por otra". Teniendo en cuenta estos parámetros la resolución sancionadora contiene suficientes elementos que demuestran la participación activa e intencional de la demandante en el cartel y que permiten así considerarla responsable de una infracción del artículo 81 CE en calidad de coautora. En concreto en relación a FEDEJEREZ señala la CNC que es coautora junto con el Consejo Regulador y las empresas citadas de la infracción imputada. Esa conclusión encuentra su fundamento en que desde que se rompe la mesa BOB, FEDEJEREZ trabajaba para implementar medidas en el sector que llevaban a resultados similares a los que condujo la mesa BOB, esto es, limitación de oferta y reparto de esa oferta limitada. A partir de entonces su presencia es continua, convocando reuniones, haciendo propuestas, manteniendo

infracción. De otra, se hace necesario ver, infracción por infracción, quienes son o pueden ser considerados autores materiales de la misma. Y no precisamente en el orden anterior, pues parece que lo lógico es despejar primero el conjunto de los autores materiales y fijado este, identificar aquellos a los que la ley considera responsables.

La LVV dedica los artículos 38, 39 y 40 a las infracciones leves, graves y muy graves. El primer análisis, *prima facie*, nos permite distinguir entre una serie de infracciones comunes y otras que no pueden tener más sujeto activo que el expresamente señalado por la Ley. Así, junto al catálogo de infracciones en principio “impropias”, los tres preceptos contienen en apartados sucesivos una serie de infracciones propias, comisibles por los sujetos que reúnen las condiciones que fija la Ley. Para las infracciones leves, el número segundo del artículo 38 prevé una serie de infracciones que solo pueden ser cometidas por *los operadores voluntariamente acogidos a un nivel de protección*. El artículo siguiente y para las infracciones graves contiene la misma previsión para los mismos operadores. A ello se añade, en el número tercero del artículo 39 sendas conductas constitutivas de infracciones graves, sólo comisibles por los organismos u órganos de inspección o de control.

El artículo 38³³⁶ recoge hasta 18 conductas consideradas infracciones leves. De

contactos bilaterales o mediando en las discrepancias destacando 1) Su contribución al diseño de las fórmulas que finalmente se aplicarían para calcular el cupo que se le iba a asignar a cada bodega en función de sus existencias y su ventas pasada 2) Su impulso y participación en reuniones en las que se fijaron precios mínimos y 3) el resto de acciones complementarias para lograr la recuperación de los precios BOB, a implementar bajo lo que se denominó «Pacto de Caballeros»

³³⁶ Artículo 38. Infracciones leves.

1. Se considerarán infracciones leves:

- a. La ausencia de los libros-registro, sin causa justificada, cuando fueren requeridos para su control en actos de inspección.
 - b. Las inexactitudes o errores en libros-registro, en declaraciones relativas a uvas, vinos y mostos, o en documentos de acompañamiento, cuando la diferencia entre la cantidad consignada y la real no supere un 15 % de esta última.
 - c. La falta de actualización de los libros-registro cuando no haya transcurrido más de un mes desde la fecha en que debió practicarse el primer asiento no reflejado.
 - d. La presentación de declaraciones relativas a uvas, vinos y mostos fuera del plazo reglamentario.
 - e. El suministro de información incorrecta en las solicitudes relativas a viticultura.
 - f. La plantación de viñedo sin autorización en una superficie igual a la arrancada que, de acuerdo con la normativa vigente, pudiera generar un derecho de replantación.
-

ellas, más de la mitad (diez) se constituyen como quebrantamientos pormenorizados de la genérica obligación de los interesados de aportar la documentación o información exigidas por los órganos competentes o los inspectores, que alberga el artículo 33 bajo la etiqueta de “*Obligaciones de los interesados*”. El resto de infracciones refieren a conductas diversas, tales como el riego de la vid, plantaciones, replantaciones y

g. El incumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa comunitaria, nacional o autonómica, en materia de potencial de producción para la concesión de ayudas públicas.

h. La falta de alguna de las indicaciones obligatorias en el etiquetado o presentación de los productos, salvo lo previsto en el párrafo e del artículo siguiente, o su expresión en forma distinta a la reglamentaria.

i. La falta de identificación de los recipientes destinados al almacenamiento de productos a granel y de la indicación de su volumen nominal, así como de las indicaciones previstas para la identificación de su contenido, a excepción de los recipientes de menos de 600 litros, que se realizará de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.5 del RCE 753/2002.

j. El incumplimiento de la entrega de productos para las destilaciones obligatorias.

k. La aplicación, en forma distinta a la legalmente establecida, de tratamientos, prácticas o procesos autorizados en la elaboración o transformación de los productos regulados en esta Ley, siempre que no exista un riesgo para la salud.

l. La regularización de las plantaciones realizadas antes del 1 de septiembre de 1998 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.3, párrafos a y c del RCE 1493/1999.

m. El incumplimiento de alguna de las condiciones establecidas en la autorización de plantaciones, salvo lo previsto en el apartado siguiente.

n. Las plantaciones con variedades de vid o de portainjertos no clasificados por la comunidad autónoma correspondiente, el incumplimiento de la obligación del arranque de la parcela que ha sido objeto de la concesión de un derecho de plantación anticipado, o las plantaciones nuevas de vides o de portainjertos sin autorización, cuando el infractor procediere, en un plazo inferior a dos meses desde que la comunidad autónoma lo requiriera para el arranque, de la superficie afectada por la infracción.

ñ. La reposición de marras que incumpla las condiciones establecidas en esta Ley.

o. El riego de la vid cuando esté prohibida dicha práctica.

p. El suministro incompleto de la información o documentación necesaria para las funciones de inspección y control administrativo.

q. El incumplimiento de obligaciones meramente formales que impongan las disposiciones generales vigentes en la materia regulada por esta Ley; en particular, la falta de inscripción de explotaciones, empresas, mercancías o productos, en los registros de las Administraciones públicas regulados en dichas disposiciones generales, o la no comunicación de los cambios de titularidad.

2. Además, para los operadores voluntariamente acogidos a un nivel de protección, constituirán infracciones leves:

a. Las inexactitudes u omisiones en los datos y comprobantes que en cada caso sean precisos en los registros del nivel de protección, cuando la diferencia entre la cantidad consignada y la real no supere un 5 % de esta última.

b. No comunicar cualquier variación que afecte a los datos suministrados en el momento de la inscripción en los registros, cuando no haya transcurrido más de un mes desde que haya acabado el plazo fijado en la norma que regule el nivel de protección.

c. Cualquier otra infracción de la norma reguladora del nivel de protección o de los acuerdos de su órgano de gestión que establezcan obligaciones adicionales a las generales de cualquier vitivinicultor en materia de declaraciones, libros-registro, documentos de acompañamiento y otros documentos de control.

reposiciones de marras o incumplimiento de requisitos para la solicitud de ayudas públicas o de entrega de los productos para las destilaciones obligatorias. Aun cuando en la descripción de ambos grupos de infracciones no se contiene una designación inequívoca de los posibles autores, lo que pudiera hacer pensar que cualquiera podría cometerlas, lo cierto es que el grado de especificidad de las conductas no permite sospechar de otros distintos de los que la Ley llama *operadores* en la letra b) del apartado segundo del artículo 2, esto es, “*las personas físicas o jurídicas, o la agrupación de estas personas, que intervienen profesionalmente en alguna de las siguientes actividades del sector vitivinícola; la producción de la uva como materia prima, la elaboración del vino, su almacenamiento, su crianza, su embotellado y su comercialización.*” Resulta difícil, cuando, en ocasiones, no imposible imaginar a un sujeto diferente incurriendo en alguna de estas infracciones.

El apartado segundo del artículo 38³³⁷, como ya dijimos, contempla tres infracciones más, en este caso sólo para los operadores voluntariamente acogidos a un nivel de protección, todas ellas vinculadas a incumplimientos del deber de información veraz. Estos niveles de protección, enumerados en el artículo 13 son los Vinos de mesa, dentro de ellos los vinos de mesa y los vinos de mesa con derecho a la mención tradicional *Vino de la Tierra* y los vinos de calidad producidos en una región determinada (v.c.p.r.d.), en los que, a su vez, podrán establecerse los siguientes niveles: Vinos de calidad con Indicación Geográfica, Vinos con Denominación de Origen, Vinos con Denominación de Origen calificada y Vinos de pagos. La denominación “Cava”

³³⁷Art. 38.2. Además, para los operadores voluntariamente acogidos a un nivel de protección, constituirán infracciones leves:

- a. *Las inexactitudes u omisiones en los datos y comprobantes que en cada caso sean precisos en los registros del nivel de protección, cuando la diferencia entre la cantidad consignada y la real no supere un 5 % de esta última.*
 - b. *No comunicar cualquier variación que afecte a los datos suministrados en el momento de la inscripción en los registros, cuando no haya transcurrido más de un mes desde que haya acabado el plazo fijado en la norma que regule el nivel de protección.*
 - c. *Cualquier otra infracción de la norma reguladora del nivel de protección o de los acuerdos de su órgano de gestión que establezcan obligaciones adicionales a las generales de cualquier vitivinicultor en materia de declaraciones, libros-registro, documentos de acompañamiento y otros documentos de control.*
-

tiene a todos los efectos la consideración de Denominación de Origen.

Este catálogo de conductas es la respuesta a la declaración del apartado 2º del artículo 18 que extiende la protección del origen y calidad de los vinos “*desde la producción a todas las fases de comercialización, a la presentación, a la publicidad, al etiquetado y a los documentos comerciales de los productos afectados.*”

El artículo 39³³⁸ aborda la tipificación de las infracciones graves. Con lógico

³³⁸ *Artículo 39. Infracciones graves.*

1. Se considerarán infracciones graves:

- a. La falta de libros-registro, documentos de acompañamiento o declaraciones relativas a uvas, vinos y mostos, así como los errores, inexactitudes u omisiones en ellos que afecten a las características de los productos o mercancías consignados.
- b. Las inexactitudes o errores en libros-registro, documentos de acompañamiento o declaraciones relativas a uvas, vinos y mostos cuando la diferencia entre la cantidad consignada y la real supere un 15 % de esta última.
- c. La falta de actualización de los libros-registro cuando haya transcurrido más de un mes desde la fecha en que debió practicarse el primer asiento no reflejado.
- d. La aportación de datos falsos en las solicitudes de ayudas y subvenciones públicas y el suministro de información falsa en las solicitudes relativas a viticultura.
- e. La omisión en la etiqueta de la razón social responsable, o la falta de etiquetas o rotulación indeleble que fueran preceptivas, o la utilización de envases o embalajes que no reúnan los requisitos exigidos por las disposiciones vigentes.
- f. La utilización en el etiquetado, presentación o publicidad de los productos, de denominaciones, indicaciones, calificaciones, expresiones o signos que no correspondan al producto o induzcan a confusión, salvo lo previsto en los párrafos a y c del apartado 2 del artículo siguiente. En particular, la utilización, cuando no se tenga derecho a ello, de las menciones sobre envejecimiento reguladas en el párrafo a del artículo 3, o de las menciones reservadas a v.c.p.r.d. distintas a las reguladas en el párrafo b del mismo artículo.
- g. El incumplimiento de la entrega de productos para las destilaciones obligatorias de dos o más campañas en el período de cinco años anteriores a la inspección.
- h. La tenencia o venta de productos enológicos sin autorización.
- i. La elaboración o transformación de los productos regulados en esta Ley mediante tratamientos, prácticas o procesos no autorizados, siempre que no existan riesgos para la salud, así como la adición o sustracción de sustancias que modifiquen la composición de los productos regulados con resultados fraudulentos.
- j. Las defraudaciones en la naturaleza, composición, calidad, peso o volumen o cualquier discrepancia entre las características reales de los productos de que se trate y las ofrecidas por el productor, elaborador o envasador, así como cualquier acto de naturaleza similar cuyo resultado sea el incumplimiento de las características de los productos establecidas en la legislación vigente.
- k. La tenencia de maquinaria, instalaciones o productos no autorizados para la elaboración o almacenamiento de los vinos o mostos en locales de las industrias elaboradoras o envasadoras, siempre que no entrañen riesgos para la salud.
- l. Destino de productos a usos no conformes con la normativa relativa al potencial vitícola.
- m. Las plantaciones con variedades de vid o de portainjertos no clasificados por la comunidad autónoma correspondiente, el incumplimiento de la obligación del arranque de la parcela que ha sido objeto de la concesión de un derecho de plantación anticipado, o las plantaciones de vid o de portainjertos sin

autorización, cuando el infractor no procediere, en un plazo inferior a dos meses desde que la comunidad autónoma lo requiera para el arranque, de la superficie afectada por la infracción.

n. La oposición a la toma de muestras, la dilación injustificada o la negativa a suministrar información o documentación necesaria para las funciones de inspección y control administrativo, así como la aportación de documentación o información falsa.

ñ. La manipulación o disposición en cualquier forma, sin contar con la autorización del órgano competente, de mercancías intervenidas cautelarmente, cuando no resulte acreditado que entrañasen un riesgo para la salud.

o. El traslado físico, sin autorización del órgano competente, de las mercancías intervenidas cautelarmente, siempre que no se violen los precintos ni las mercancías salgan de las instalaciones en las que fueron intervenidas.

2. Además, para los operadores voluntariamente acogidos a un nivel de protección, constituirán infracciones graves:

- a. Las inexactitudes u omisiones en los datos y comprobantes que en cada caso sean precisos en los registros del nivel de protección correspondiente, cuando la diferencia entre la cantidad consignada y la correcta supere el porcentaje que se establezca en la normativa estatal o autonómica, según corresponda, que en ningún caso podrá ser superior al 5 % de dicha diferencia.
- b. El incumplimiento de las normas específicas del nivel de protección, sobre prácticas de producción, elaboración, transformación, conservación, transporte, acondicionamiento, etiquetado, envasado y presentación.
- c. La expedición, comercialización o circulación de vinos amparados sin estar provistos de las contraetiquetas, precintas numeradas o cualquier otro medio de control establecido por la norma reguladora del nivel de protección.
- d. Efectuar operaciones de elaboración, envasado o etiquetado de vinos amparados en instalaciones no inscritas en el nivel de protección correspondiente ni autorizadas.
- e. El impago de las cuotas obligatorias establecidas, en su caso, para la financiación del órgano de gestión.
- f. Cualquier otra infracción de la norma específica del nivel de protección, o de los acuerdos de su órgano de gestión en materia de producción, elaboración o características de los vinos amparados.
- g. La elaboración y comercialización de un v.e.c.p.r.d. mediante la utilización de vino base procedente de instalaciones no inscritas en el nivel de protección correspondiente, así como la de un v.c.p.r.d. a partir de uvas, mostos o vino procedente de viñas no inscritos en el nivel de protección correspondiente.
- h. Para las Denominaciones de Origen Calificadas, la introducción en viñas o bodegas inscritas de uva, mostos, o vinos procedentes de viñas o bodegas no inscritas.
- i. Utilizar en la elaboración de productos de un determinado nivel de protección, uva procedente de parcelas en las que los rendimientos hayan sido superiores a los autorizados a los que se refiere el artículo 16.
- j. La existencia de uva, mostos o vinos en bodega inscrita sin la preceptiva documentación que ampare su origen como producto por la denominación, o la existencia en bodega de documentación que acredite unas existencias de uva, mostos o vinos protegidos sin la contrapartida de estos productos. Las existencias de vino en bodega deben coincidir con las existencias declaradas documentalente, admitiéndose una tolerancia del 2 % en más o en menos, con carácter general, y del uno % para las Denominaciones de Origen Calificadas.

3. Para los organismos u órganos de inspección o de control constituirán infracciones graves las siguientes:

- a. La expedición de certificados o informes cuyo contenido no se ajuste a la realidad de los hechos.
 - b. La realización de inspecciones, ensayos o pruebas por los citados organismos u órganos de forma incompleta o con resultados inexactos por una insuficiente constatación de los hechos o por la deficiente aplicación de normas técnicas.
-

paralelismo con el artículo anterior, se sancionan en muchos casos similares conductas en las que la agravación resulta de una menor veracidad o mayor mendacidad de la información que se exhibe o suministra o la continuidad en el tiempo de las prácticas sancionables.

Sin embargo aparecen entre las infracciones graves algunas tipificaciones que dejan abierta la puerta a su posible comisión por sujetos “no operadores”. Así, por ejemplo, “*la tenencia o venta de productos enológicos sin autorización*” o “*La manipulación o disposición en cualquier forma, sin contar con la autorización del órgano competente, de mercancías intervenidas cautelarmente....*” parece que pueden ser llevados a término por cualquiera, aunque en nada participe de las actividades del sector vitivinícola. Incluso para el supuesto de mera tenencia de productos enológicos sin autorización, fácil es reparar en la producción propia para el autoconsumo cuando son cantidades no relevantes, práctica habitual en regiones no especialmente vinícolas

Más claro se presenta el supuesto del “*traslado físico, sin autorización del órgano competente, de las mercancías intervenidas cautelarmente*”, que se antoja más propiamente comisible por un profesional del transporte, ya sea el porte de mercancías vitivinícolas su actividad exclusiva o lo sea solo eventualmente.

El apartado segundo del artículo 39 vuelve a contemplar una serie de infracciones propias para los operadores voluntariamente acogidos a un determinado nivel de protección, en esta ocasión con mayor detalle, enumerándose hasta diez conductas sancionables. El apartado tercero y último introduce otra categoría de infracciones en las que solo pueden incurrir los organismos u órganos de inspección o de control. Resulta llamativo que las dos conductas contempladas en este apartado pretendan resolver la irregular praxis de los inspectores de las Administraciones Públicas a través del régimen sancionador previsto en la Ley, en lugar de hacerlo a través del régimen disciplinario establecido por cada Comunidad Autónoma, ya que ambas conductas no son sino remedo de la conducta descrita en el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, de Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios

de la Administración del Estado, que castiga la emisión de informes y la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio, a la Administración o a los ciudadanos (art. 7.1.h)) y que ha sido recogido fielmente por la legislación autonómica para su propio personal funcionario.³³⁹

Finalmente el artículo 40³⁴⁰ aborda la tipificación de las infracciones muy

³³⁹ Ley 2/1985 de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria Art. 59.1. h), Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura Art. 80.1º.h), Reglamento de Régimen Disciplinario de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de 13 de Mayo de 1995 Art. 4. h), Decreto 94/1991, do 20 de marzo, por el que se aprueba o Reglamento de Régimen Disciplinario dos Funcionarios da Administración da comunidad autónoma de Galicia Art. 4. h), Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública Art. 75 e), Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana Art. 142.1.h), entre otros.

³⁴⁰ Artículo 40. Infracciones muy graves.

1. Se considerarán infracciones muy graves:

- a. La elaboración, transformación o comercialización de los productos regulados en esta Ley mediante tratamientos, prácticas o procesos no autorizados, siempre que existan riesgos para la salud.
- b. La no introducción en las etiquetas y presentación de los vinos de los elementos suficientes para diferenciar claramente su calificación y procedencia, a fin de evitar confusión en los consumidores, derivada de la utilización de una misma marca, nombre comercial o razón social en la comercialización de vinos correspondientes a distintos niveles de protección o procedentes de diferentes ámbitos geográficos.
- c. La tenencia de maquinaria, instalaciones o productos no autorizados para la elaboración o almacenamiento de los vinos o mostos en locales de las industrias elaboradoras o envasadoras, cuando entrañen riesgos para la salud.
- d. La falsificación de productos o la venta de productos falsificados, siempre que no sean constitutivas de delito o falta.
- e. La negativa absoluta a la actuación de los servicios públicos de inspección.
- f. La manipulación, traslado o disposición, sin autorización, de mercancías intervenidas cautelarmente, si se violan los precintos o si las mercancías salen de las instalaciones donde fueron intervenidas.
- g. Las coacciones, amenazas, injurias, represalias, agresiones o cualquier otra forma de presión a los empleados públicos encargados de las funciones de inspección o vigilancia administrativa, siempre que no sean constitutivas de delito o falta.

2. En relación con los v.c.p.r.d. constituirán, asimismo, infracciones muy graves:

- a. La utilización, cuando no se tenga derecho a ello, de indicaciones, nombres comerciales, marcas, símbolos o emblemas que hagan referencia a los nombres amparados por un nivel de protección, o que, por su similitud fonética o gráfica con los nombres protegidos o con los signos o emblemas que le sean característicos, puedan inducir a confusión sobre la naturaleza, calidad u origen de los productos, aunque vayan precedidos por los términos *tipo*, *estilo*, *género*, *imitación*, *sucedáneo* u otros análogos.
 - b. La utilización, cuando no se tenga derecho a ello, de las menciones reservadas a v.c.p.r.d. reguladas en el párrafo b del artículo 3.
 - c. El uso de los nombres protegidos en productos a los que expresamente se les haya negado, así como las infracciones de los artículos 18.2 y 18.3.
-

graves. Avanzando un paso más, junto a las conductas impropias encontramos un catálogo de conductas cuyo elemento aglutinador ya no es el operador acogido a un nivel de protección sino el objeto material sobre el que se produce la conducta; los vinos de calidad producidos en regiones determinadas. Además, en el número tercero se contiene una conducta agravada para los organismos u órganos de inspección o de control y por último, también como infracción propia se prevé como infracción para los Consejos Reguladores la intromisión en la actividad de los organismos u órganos de inspección o de control.

En esta ocasión, el apartado primero, que recoge las infracciones no cualificadas por el sujeto, presenta más claramente que en los preceptos anteriores actividades constitutivas de infracción, en las que fácilmente puede imaginarse su comisión por cualquiera, sin que la consideración de operador resulte relevante para la imputación de la conducta. Así, por ejemplo, *“las coacciones, amenazas, injurias, represalias, agresiones o cualquier otra forma de presión a los empleados públicos encargados de las funciones de inspección o vigilancia administrativa, siempre que no sean constitutivas de delito o falta o “la manipulación, traslado o disposición, sin autorización, de mercancías intervenidas cautelarmente” y más claramente en el caso de “la falsificación de productos o la venta de productos falsificados”.*

El apartado segundo enumera cuatro conductas con el denominador común de gravitar alrededor de los v.c.p.r.d. Aunque a primera vista parecen revestir el carácter general de las infracciones impropias, lo cierto es que la comisión de tales conductas suponen necesariamente la actuación en el mercado ante otros actores o ante los

-
- d. La indebida tenencia, negociación o utilización de los documentos, etiquetas, contraetiquetas, precintas y otros elementos de identificación propios del v.c.p.r.d., así como la falsificación de los mismos, siempre que esto no sea constitutivo de delito o falta.
 3. Para los organismos u órganos de inspección o de control constituirán infracciones muy graves las tipificadas en el apartado 3 del artículo anterior, cuando de las mismas resulte un daño muy grave o se derive un peligro muy grave e inminente para las personas, la flora, la fauna o el medio ambiente.
 4. Para los Consejos Reguladores de los vinos con Denominación de Origen o con Denominación de Origen calificada constituirá infracción muy grave la intromisión en la actividad de estos últimos o la perturbación de la independencia o inamovilidad de los controladores
-

consumidores, en veste de aquel carácter de operador al que alude el Art. 2 de la LVV. Es decir, que aun cabiendo la posibilidad de que la infracción pudiera ser imputable a alguien extraño al concepto de operador, la ejecución de la conducta en qué consiste la infracción evidencia una necesaria apariencia como tal.

El apartado tercero del Artículo 40 contempla, para los organismos u órganos de inspección o de control un tipo agravado de las mismas conductas previstas en el artículo 39.3, agravación que se produce por la mayor gravedad del daño o peligro que desencadene la infracción.

Por último, el apartado 4º acoge una única conducta con un único sujeto posible “*los Consejos Reguladores de los vinos con Denominación de Origen o con Denominación de Origen Calificada*”. Los Consejos Reguladores, que hasta la LVV de 2003 habían sido titulares de esta potestad sancionadora se ven, no ya desplazados de ella, como vimos, sino incluso integrando la categoría de “infractores propios”. “*Finis transit gloriae mundi*”.

Como vemos, la difusa e incluso en ocasiones turbia redacción de los tipos, no permite decir rotundamente que estemos ante un derecho sancionador corporativo o profesional, aunque tampoco es mucha la distancia que media.

Una de las cuestiones más polémicas que se ha planteado, a juicio de no pocos autores, es la exigencia en el Derecho Administrativo Sancionador del elemento de la culpabilidad y si, a diferencia de lo que acontece en el derecho penal, pueden o no ser sancionadas personas jurídicas.

La paulatina admisión en el Derecho Administrativo Sancionador del patrón que el Derecho Penal dibuja para sus penas ha supuesto la lógica incorporación a las sanciones administrativas de los elementos subjetivos que hacen posible el juicio de reprochabilidad del acto típico y antijurídico, esto es, si el autor de la infracción

administrativa pudo o no haberse conducido de una manera distinta o lo que es lo mismo, conforme a derecho.

Lo cierto es que hoy en día es opinión común en la doctrina la tesis que sostiene la plena aplicabilidad del principio de culpabilidad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, relegando el principio de responsabilidad objetiva.

A pesar de ello, no puede decirse que esta posición doctrinal encuentre sustento en los textos legales. En efecto, lejos de zanjar viejas polémicas, los arts. 130 y 131 de la LRJPAC parecen dejar abierta la puerta a la controversia sobre el fundamento mismo del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador.

La LRJPAC dedica a la culpabilidad su artículo 130³⁴¹. La redacción de este artículo ha sido objeto de críticas por parte de los Autores. Así, PARADA VAZQUEZ³⁴² afirma que:

“Sobre la culpabilidad, la Ley de RJAPPAC parece confusa pues no contiene referencia alguna a la voluntariedad, a la intencionalidad o culpa del autor de los hechos infraccionales. Es más, al aludir a “responsabilidad a título de simple observancia” la ley parece admitir una responsabilidad

³⁴¹ Artículo 130. Responsabilidad.

1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia.

2. Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.

3. Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores.

³⁴² PARADA VÁZQUEZ, R. Manual de Derecho administrativo. Decimoquinta edición. Ed. Marcial Pons. Madrid 2004 Pág. 485.

sin culpa y lo mismo pudiera inferirse cuando incluye entre los criterios que sirven para graduar la responsabilidad³⁴³ la concurrencia de la intención del sancionado, de lo que parece deducirse que sin esa intencionalidad también es posible la sanción”.

Por su parte SANTAMARIA PASTOR³⁴⁴ considera que:

“la previsión aunque abstracta resultaría correcta a no ser por su inciso final, que aunque de sentido ambiguo, parece sugerir la posible existencia de infracciones carentes de todo factor de imputabilidad personal: esto es, estrictamente objetivas. Dicha interpretación sin embargo es rechazable a la vista de la al jurisprudencia constitucional y, en particular, de la STC 76/1990 que de modo terminante excluyó una interpretación similar de un precepto de la LGT de 1963 calificándola de inadmisibles en nuestro ordenamiento en cuanto basado en la idea general de culpabilidad”.

En efecto, la culpabilidad ha de estar siempre presente y así lo entiende la Jurisprudencia más reciente³⁴⁵, que eleva este elemento subjetivo a la categoría de

³⁴³ El Artículo 131 en su apartado tercero contiene las reglas para la determinación de la graduación de las sanciones. Dice así:

3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes Criterios para la graduación de la sanción a aplicar:

A) La existencia de intencionalidad o reiteración.

B) La naturaleza de los perjuicios causados.

C) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

³⁴⁴ SANTAMARIA PASTOR, J. A. “Principios de derecho administrativo general TOMO II” PAGES. 400 y ss.

³⁴⁵ No debe olvidarse que el elemento de la culpabilidad y la necesidad de su concurrencia ya venían siendo puestas de manifiesto por nuestro TS desde comienzo de los años sesenta del siglo pasado. El primer antecedente se encuentra en la STS de 16 de febrero de 1962, sin que la misma fuese secundada por ulteriores sentencias de la época. A partir de los años 80 esta exigencia viene siendo reiterada y puede considerarse ya consolidada: STS de 23 de marzo de 1982, 4 de octubre de 1982, 5 de octubre de 1982, 26 de diciembre de 1983, 4 de marzo de 1984, 13 de marzo de 1984, 23 de octubre de 1987, 30 de enero

requisito *sine qua non* y piedra angular del completo sistema sancionador. Por su parte también el TC considera imprescindible la presencia del elemento de la culpabilidad, aun aceptando la responsabilidad de las personas jurídicas (Sentencias 26 de abril de 1990 y 19 de septiembre de 1991).

Ajeno sin embargo a esta conclusión resulta el contenido del Artículo 44³⁴⁶ de la Ley de la Viña y el Vino, en el que con evidente paralelismo al contenido del Art. 131 LRJAP, invoca para la graduación de las sanciones el elemento subjetivo de la intencionalidad –dolo- o de la negligencia –culpa-, arrancándolos de los elementos del tipo y ubicándolos dentro de las circunstancias modificativas de la responsabilidad. Tal situación parece hacer posible la concurrencia de la conducta típica sin necesidad de

de 1988, 5 de febrero de 1988, 16 de marzo de 1988 (donde se exige la concurrencia del principio de culpabilidad como exclusión de la posibilidad de sancionar con la mera existencia de responsabilidad objetiva), 17 de diciembre de 1988, 10 de febrero de 1989, 13 de octubre de 1989, 17 de octubre de 1989, 7 de diciembre de 1989, 16 de febrero 1990, 27 de febrero de 1990.

³⁴⁶Artículo 44 Ley de la Viña y el Vino

1. Para la determinación concreta de la sanción que se imponga, entre las asignadas a cada tipo de infracción, se tomarán en consideración los siguientes Criterios:

- a. La existencia de intencionalidad o de simple negligencia.
- b. La reiteración, entendida como la concurrencia de varias irregularidades o infracciones que se sancionen en el mismo procedimiento.
- c. La naturaleza de los perjuicios causados; en particular, el efecto perjudicial que la infracción haya podido producir sobre la salud o intereses económicos de los consumidores, los precios, el consumo o, en su caso, el prestigio del v.c.p.r.d.
- d. La reincidencia, por comisión en el término de tres años de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así se haya declarado por resolución firme.
- e. El volumen de ventas o producción y la posición de la empresa infractora en el sector vitivinícola.
- f. El reconocimiento y la subsanación de las infracciones antes de que se resuelva el correspondiente procedimiento sancionador.
- g. La extensión de la superficie de cultivo o el volumen y valor de las mercancías o productos afectados por la infracción.

2. La cuantía de la sanción podrá minorarse motivadamente cuando los hechos constitutivos de la infracción sancionada ocasionen, al mismo tiempo, la pérdida o retirada de beneficios comunitarios en proporción a la efectiva pérdida o retirada de dichos beneficios. Asimismo, podrá minorarse motivadamente la sanción, en atención a las circunstancias específicas del caso, cuando la sanción resulte excesivamente onerosa.

3. Cuando en la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador se determine la cuantía del beneficio ilícito obtenido por la comisión de las infracciones sancionadas, la sanción impuesta en ningún caso podrá ser inferior en su cuantía al mismo

reparar en la reprochabilidad o irreprochabilidad del acto típico, dejando abierta de este modo la puerta a la responsabilidad objetiva³⁴⁷.

3. EL ARTÍCULO 41 DE LA LVV: LA RESPONSABILIDAD SUCESIVA EN EL ILÍCITO VITIVINÍCOLA.

Históricamente, la responsabilidad en cascada o sucesiva se ha circunscrito a la responsabilidad penal de delitos y faltas cometidos a través de los medios de comunicación, produciéndose con ella una extensión de los límites del sujeto activo de

³⁴⁷ Ahora bien, conviene dejar claro en todo caso que este principio no se detiene en el terreno exclusivo de la subjetividad, traspasando incluso el plano sustantivo para llegar hasta el mismo procedimiento sancionador, en el que la observancia del derecho a la presunción de inocencia conlleva, como ha dicho el TC, que para condenar hace falta la certeza de la culpabilidad o bien “*que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa requiere a la par la certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo, y certeza del juicio de la culpabilidad sobre esos mismos hechos*”(STC 55/1982 de 26 de Julio). Sin duda puede considerarse como una quiebra del principio de la culpabilidad, siguiendo una tradición de nuestro derecho sancionador la admisión en el apartado primero del art. 130 LRJPAC de la responsabilidad de las personas jurídicas, lo que por otro lado no es sino la consagración de una larga tradición en nuestro derecho sancionador. Esta admisión ha sido una de las más poderosas causas de evolución y desarrollo de una potestad sancionadora administrativa que no permitía castigar a entes que por no ser personas físicas, no se consideraban culpables ante el derecho penal. Ciertamente la culpabilidad está ausente en las infracciones cometidas por personas jurídicas desde el derecho romano aunque lo esté en los titulares de sus órganos de gobierno o en sus empleados. Como justificación el TC declaró legítima esta previsión legal apoyándose en la necesidad de asegurar la eficacia de las normas sancionadoras (STC 246/1991) También afirma este Tribunal que la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de la ficción jurídica a la que responden estos sujetos. Falta en ellos el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidos. Capacidad de infracción y por ende reprochabilidad directa que deriva del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz. Para imponer sanciones administrativas se exige que la conducta ilícita haya sido cometida voluntariamente y con culpabilidad, es decir, o con dolo o con negligencia. Exactamente igual que en derecho penal. A pesar de que no aparece recogido en ningún artículo de la CE, el TC ha considerado que el requisito de la culpabilidad está implícito en ella y es un derecho fundamental, de modo que cualquier ley que lo vulnere será inconstitucional. Por tanto, no cabe imponer sanciones administrativas cuando concurre alguna causa que excluya la culpabilidad: por ejemplo, el error invencible o el principio de confianza legítima. En general, se exige un extenso deber de diligencia –que incluye un amplio deber de saber e informarse– a muchos de los sujetos que pueden cometer infracciones administrativas (entidades de CRédito, fabricantes de productos, etc.). Lo que origina que, en la mayoría de los casos en los que se alega falta de culpabilidad, acabe imponiéndose la sanción por entenderse que no se había cumplido plenamente con este deber de diligencia.

la infracción penal más allá del autor material de la conducta típica y antijurídica, y que se materializa por la vía de la subsidiariedad.

Recuerda la doctrina que este sistema de exigencia de responsabilidad se alza para acabar con la impunidad derivada del anonimato o pseudo-anonimato en los delitos cometidos a través de la prensa escrita, ampliando la responsabilidad sucesivamente y de forma subsidiaria, en defecto del autor real o intelectual de los contenidos delictivos, a los directores, editores e impresores³⁴⁸. Con el paso del tiempo la responsabilidad editorial se generalizara a otros medios de comunicación y finalmente, desbordado este continente, saltará a otras parcelas del derecho, casi siempre con aquel primigenio propósito de eliminar la impunidad en las conductas que bien por la participación de una pluralidad de sujetos, bien por la dificultad de imputación a los actores de los elementos que integran el ilícito penal o administrativo.

En el caso que nos ocupa, la razón de establecer una serie de reglas de responsabilidad en cascada o sucesiva no es otra, como apuntan GONZALEZ BOTIJA Y SERRANO SUÑER³⁴⁹, que la concurrencia en este sector de la actividad económica de una pluralidad de agentes económicos y operadores. En consecuencia, y para evitar

³⁴⁸ Actualmente, nuestro Código Penal establece en su art. 30 un régimen específico en materia de responsabilidad penal para los delitos y faltas cometidos a "utilizando medios o soportes de difusión mecánicos"(esto es, a través de los medios de comunicación social) independiente del régimen general de responsabilidad por autoría y participación CRiminal de los arts. 27-29 del Código.

In fine, el art. 30 del CP. de 1995 dispone:

1. *"En los delitos y faltas que se cometan utilizando medios o soportes de difusión mecánicos no responderán CRiminalmente ni los cómplices ni quienes los hubieren favorecido personal o realmente.*
2. *Los autores a los que se refiere el artículo 28 responderán de forma escalonada, excluyente y subsidiaria de acuerdo con el siguiente orden: 1.º Los que realmente hayan redactado el texto o producido el signo de que se trate, y quienes les hayan inducido a realizarlo. 2.º Los directores de la publicación o programa en que se difunda. 3.º Los directores de la empresa editora, emisora o difusora. 4.º Los directores de la empresa grabadora, reproductora o impresora.*
3. *Cuando por cualquier motivo distinto de la extinción de la responsabilidad penal, incluso la declaración de rebeldía o la residencia fuera de España, no pueda perseguirse a ninguna de las personas comprendidas en alguno de los números del apartado anterior, se dirigirá el procedimiento contra las mencionadas en el número inmediatamente posterior".*

³⁴⁹ GONZALEZ BOTIJA, F. y SERRANO SUÑER HOYOS, G. Comentarios a la ley de la Viña y del Vino (ley 24/2003, de 10 de Julio) Ed. Thompson Civitas, 2004. Pág. 458

fugas en la efectividad del sistema represor, de modo indirecto se hace recaer sobre la cadena de los operadores y agentes una parte de la efectividad del sistema a través del juego de responsabilidades solidarias, subsidiarias y directas que dispone el artículo 41. Esta previsión legal aparece como novedad en la LVV de 2003 y es fruto de la ineficacia que reveló el sistema anterior en la persecución y castigo de las infracciones. Todo ello, junto a la necesidad de adecuar estas reglas a los nuevos principios de la potestad sancionadora, da cuenta del afán del legislador en establecer un sistema de normas que jalonan meridianamente las responsabilidades nacidas de la comisión de infracciones de la normativa vitivinícola.

En este empeño, el legislador estatal afronta las dificultades que nacían de los supuestos de pluralidad de sujetos en las llamadas responsabilidades en cadena o en cascada, los casos de responsabilidad solidaria y subsidiaria –no siempre bien resueltos-, así como las responsabilidades de los miembros de órganos colegiados.

El apartado primero del artículo 41³⁵⁰ establece el régimen de imputaciones o

³⁵⁰ Artículo 41. Responsabilidad por las infracciones.

1. De las infracciones en productos envasados serán responsables las firmas o razones sociales que figuren en la etiqueta, bien nominalmente o bien mediante cualquier indicación que permita su identificación cierta. Asimismo será responsable solidario el elaborador, fabricante o envasador que no figure en la etiqueta si se prueba que conocía la infracción cometida y que prestó su consentimiento. En caso de que se hayan falsificado las etiquetas, la responsabilidad corresponderá a las personas que comercialicen los productos a sabiendas de la falsificación.

2. De las infracciones en productos a granel, o envasados sin etiqueta, o cuando en la etiqueta no figure ninguna firma o razón social, será responsable su tenedor, excepto cuando se pueda identificar de manera cierta la responsabilidad de un tenedor anterior, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda al actual.

3. De las infracciones relativas a plantaciones, replantaciones, reposiciones de marras o riego será responsable el titular de la explotación y, subsidiariamente, el propietario de la misma.

4. De las infracciones cometidas por las personas jurídicas, incluidos los órganos de gestión de los v.c.p.r.d. y los organismos u órganos de inspección o control, serán responsables subsidiariamente los administradores o titulares de los mismos que no realizaren los actos necesarios que fuesen de su incumbencia para el cumplimiento de las obligaciones infringidas, consintieren el incumplimiento por quienes de ellos dependan o adoptaren acuerdos que hicieran posibles tales infracciones.

5. Asimismo serán responsables subsidiariamente los técnicos responsables de la elaboración y control respecto de las infracciones directamente relacionadas con su actividad profesional.

6. La responsabilidad administrativa por las infracciones reguladas en esta Ley será independiente de la responsabilidad civil o penal que, en su caso, pueda exigirse a sus responsables, sin perjuicio de que no puedan concurrir dos sanciones cuando se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento

responsabilidades para los productos envasados y lo hace a través de un principio de responsabilidad directa y otro de responsabilidad solidaria. El primero de ellos fija como responsable de las infracciones cometidas en productos envasados al sujeto que en el tráfico se presenta como garante de la calidad y condiciones del producto, esto es, las firmas o razones sociales que figuren en la etiqueta, responsabilidad que atempera declarando la responsabilidad solidaria del elaborador, fabricante o envasador que no figure en la etiqueta si se prueba que conocía la infracción cometida y que prestó su consentimiento.

En este caso, sin embargo, parece que más que estar ante un supuesto de responsabilidad solidaria, lo estemos ante distintas infracciones, cada una de ellas cometida por autores distintos, y sin que entre ellos haya habido concierto, connivencia o plan conjunto. La acción antijurídica la lleva a cabo no solo la firma o razón social que figure en la etiqueta, también el elaborador del producto, el fabricante y el envasador que, conociendo la infracción, prestó su consentimiento. La responsabilidad de cada uno de ellos, teniendo en consideración que se produce en momentos distintos del *iter criminis* parece más autónoma que solidaria, ya que la culpa de cada uno de ellos no excluye la de los demás. Cosa distinta -como dice REBOLLO PUIG- es que la administración se conforme con sancionar a uno de los sujetos sin perseguir ni investigar la de los otros.³⁵¹

El número segundo del artículo 41 resuelve la responsabilidad de las infracciones cometidas en productos a granel, o envasados sin etiqueta, o cuando en la etiqueta no figure ninguna firma o razón social, señalando al tenedor actual salvo cuando pueda identificarse a un tenedor anterior de modo cierto, y ello sin perjuicio de la responsabilidad de aquel. La redacción de este número no parece exculpar al tenedor presente en ningún caso, cualquiera que sea la irregularidad y quien la haya cometido, lo que parece abonar el carácter objetivo de esta responsabilidad administrativa. Como

³⁵¹ REBOLLO PUIG, M. y VARIOS. Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Lex Nova, Valladolid 2010 Pág. 269.

recuerdan GONZALEZ BOTIJA Y SERRANO-SUÑER³⁵², frente al argumento de la falta de culpabilidad del tenedor de estas mercancías, que les hacía ignorantes de la introducción de sustancias prohibidas o el uso de tratamientos, prácticas o procesos prohibidos en la elaboración o transformación de los productos, y por ello desprovistos de la más mínima voluntariedad en el acto material conculcatorio y originador de la conducta típica, el TS³⁵³ lleva tal elemento volitivo al momento de la aceptación de las mercancías para incorporarlas en las actividades de su giro, y es el valor añadido que aporta el operador en el proceso productivo el que le hace responsable de la obligación de conocer y controlar la calidad, cantidad, composición y naturaleza de los caldos que manipule.

Cabe recordar aquí la crítica que estos mismos autores hacen de la redacción del apartado 2º del art. 41 LVV. Con acierto escribirán que, a no ser que asuma un principio de responsabilidad objetiva, la letra de la Ley plantea la controvertida exigencia de responsabilidad al arrendador por los actos ilícitos ejecutados por su arrendatario, y en tal caso, deja sin resolver cómo ha de exigirse tal responsabilidad. Esta previsión convierte a los propietarios en víctimas de las mismas conductas que la Ley proscribiera al imputarles subsidiariamente las infracciones cometidas por los titulares de explotaciones vitícolas. Concluyen los citados autores que *“hubiera sido más correcto eliminar esa referencia al propietario, tal y como hace el legislador catalán, o en su defecto, aclarar de formas más precisa esa responsabilidad subsidiaria”*.

El número 4º aborda la siempre discutida responsabilidad de las personas jurídicas. En nuestro Derecho Administrativo Sancionador no ha planteado mayor problema la sanción de las personas jurídicas sobre el argumento de que si pueden infringir las normas que disciplinan su actividad nada impide que puedan ser sancionadas. Más lejos se llega al afirmar el carácter culpable de los actos ilícitos imputables a las personas jurídicas. Así lo hace la STC de 19 de diciembre de 1991, al

³⁵² GONZALEZ BOTIJA, F. y SERRANO SUÑER HOYOS, G. Comentarios a la ley de la Viña y del Vino (ley 24/2003, de 10 de Julio) Ed. Thompson Civitas, 2004. Pág. 461

³⁵³ STS de 18.de Marzo .1980 Ar. 2247, STS de 25 de Enero de 1979 Ar. 1177

decir que *“la Constitución española consagra sin duda el principio de culpabilidad, que rige también en materia de infracciones administrativas, ya que las personas jurídicas –aunque de forma distinta a las personas físicas- son capaces de reprochabilidad o capacidad de infringir las normas a las que están sometidas”*.

Como resultado de ello, también podrán ser sujeto pasivo de sanciones administrativas, puesto que pueden ser disueltas, multadas, se les puede prohibir o suspender sus actividades, cerrarles centros o dependencias, amonestarlas públicamente o privadamente, etc.³⁵⁴

Este apartado cuarto no hace sino seguir la senda abierta por la legislación autonómica, en particular la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha, aprobada algo más de tres meses antes que la LVV, cuyo artículo 43 apartado 2º ya había previsto que *“Las personas jurídicas responderán de las infracciones cometidas por las acciones u omisiones de sus agentes, empleados y de las personas físicas que integran sus órganos, a menos que prueben que habían organizado sus servicios de manera diligente, disponiendo de los medios técnicos, humanos y organizativos adecuados para impedir la realización de la conducta constitutiva de infracción.”*

Pero no solo la Ley castellano manchega había resuelto la responsabilidad de las personas jurídicas, también la Ley riojana 8/2002, anterior a la Ley de la viña y el Vino, resuelve esta cuestión algo más escuetamente en su artículo 28.1º *“Son sujetos responsables de la infracción las personas físicas o jurídicas y las comunidades de bienes que incurran en las acciones u omisiones tipificadas como infracción en la presente Ley.”*

Ahora bien, ni una ni otra albergan regla alguna sobre la responsabilidad subsidiaria de los administradores o titulares de la persona jurídica, de suerte que solo se

³⁵⁴ ZUGALDÍA ESPINAR, J. M. *Aproximación teórica y práctica al sistema de responsabilidad CRiminal de las personas jurídicas en el Derecho Penal español* Universidad Granada. www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292343731167

contemplan responsabilidades directas por las infracciones. En cambio la Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola de Cataluña, también anterior a la Ley estatal, y aunque no contiene una declaración similar a la de las dos anteriores leyes autonómicas en la que se dé respuesta a quién puede ser sujeto responsable de las infracciones, sí contempla una relación de ellos y en concreto, para las la firma o la razón social, establece en su artículo 25³⁵⁵ un principio de responsabilidad solidaria entre distintas firmas para las infracciones cometidas en relación a productos envasados.

La legislación autonómica posterior a la LVV resuelve la responsabilidad de las personas jurídicas en términos muy semejantes, cuando no idénticos, a como lo hace ésta, incluyendo además la responsabilidad subsidiaria de las los administradores o titulares de aquellas que no realizaren los actos necesarios de su competencia para el cumplimiento de las obligaciones que se vulneran, consientan el incumplimiento de otros o adopten acuerdos que hagan posible las infracciones. Así lo harán la Ley aragonesa de 25 de enero de 2007 en su artículo 55.4º, la Ley de ordenación vitícola del País Vasco de 2011 en el artículo 37.5º, la Ley del Parlamento andaluz 10/2007 de Protección del origen y calidad de los vinos de Andalucía de 26 de Noviembre en su artículo 47.3º o la Ley valenciana de 27 de Mayo de 2005 (2/2005) de Ordenación del Sector vitivinícola en su artículo 66.5º.

³⁵⁵ Artículo 25. Responsabilidad de las infracciones.

1. La firma o la razón social que figura en la etiqueta es responsable de las infracciones respecto a los productos envasados. Si figura más de una firma, nominativamente o por cualquier indicación que permita su identificación cierta, éstas deben responder solidariamente de las infracciones. Asimismo, son responsables solidarios de las infracciones los elaboradores o los envasadores que no figuren en la etiqueta, si se prueba su connivencia.
 2. Son responsables de las infracciones en productos a granel, productos envasados sin etiqueta o productos con etiqueta en la que no figure ninguna firma o razón social, los envasadores o los comerciantes que tengan el producto o que lo comercialicen.
 3. Los titulares de las explotaciones son responsables de las infracciones relativas a plantaciones o a replantaciones.
 4. El procedimiento sancionador debe respetar la presunción de que no existe responsabilidad administrativa hasta que se demuestre lo contrario.
 5. La responsabilidad administrativa de las infracciones establecidas por la presente Ley se aplica, si procede, independientemente de la responsabilidad civil o penal exigible en cada caso concreto.
-

La solución que ofreció hasta su derogación parcial la legislación castellano manchega, en la que la carga de la prueba pesaba sobre el actuar diligente de la persona jurídica y no sobre la culpabilidad del agente u operario que ejecutaba la acción u omisión, dejaba a la persona jurídica en una precaria situación que le convertía de facto en responsable directo y no subsidiario de las infracciones cometidas por su personal, salvo en aquellas en las que el autor material exculpase a la organización asumiendo por entero y para sí el juicio de reprochabilidad. La normativa estatal, por su parte, corrigió esa descompensación al constreñir la responsabilidad subsidiaria a los tres casos antes mencionados, abandonando de este modo la formula casi omnicomprendensiva de la legislación castellana. De estos tres casos, no cabe duda que el primero de ellos, esto es, la no ejecución de los *actos necesarios que fuesen de su incumbencia para el cumplimiento de las obligaciones infringidas*, plantea igualmente el problema de precisar cuáles son los *actos de su incumbencia*, si bien por holgada que sea la respuesta, el mero hecho de relevar a la persona jurídica de la carga procesal de probar su diligencia le permite discutir en la depuración de responsabilidad todo cuanto le permita eludirla, bien acreditando en el procedimiento sancionador su propia diligencia, bien a través de la prueba de la falta de diligencia del autor material.

El número 5º del artículo 41 hace responsables subsidiarios a los técnicos responsables de la elaboración y control respecto de las infracciones directamente relacionadas con su actividad profesional. Se trata de un supuesto de *culpa in vigilando* en la que la imputación de un resultado al sujeto activo de la omisión exige, no sólo la constatación de la existencia de una relación de causalidad entre la omisión del sujeto y el resultado prohibido, sino que además, el sujeto ha de tener obligación de evitar o impedir la producción de este resultado, generalmente porque así lo impone el ordenamiento, irguiéndose en lo que la doctrina y jurisprudencia conocen como “posición de garante”.³⁵⁶

³⁵⁶ REBOLLO PUIG, M. y VARIOS. Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Lex Nova, Valladolid 2010, Pág. 274

En definitiva, se hace responsable a quien finalmente se beneficia económicamente de la explotación del lugar donde se producen la acción dañosa, y ello siempre que la actuación de sus empleados se haya cometido dentro de las funciones que le son propias. Para ello, igualmente, se viene exigiendo que quede acreditada la existencia de una relación de dependencia, jerarquía y ajenidad entre la empresa o centro y sus empleados, dado que de otro modo no podrá considerarse que existe la responsabilidad in vigilando de la que venimos hablando, sino que la responsabilidad será exclusivamente del agente que ha cometido el hecho culposo, sin que ninguna otra persona venga obligada a responder por tales actos.

Por último, el número 6º recuerda el principio *non bis in ídem* y deja a salvo de las responsabilidades sancionadoras las civiles que de los mismos actos pudieran derivarse³⁵⁷.

³⁵⁷ La prohibición de imponer dos castigos por un mismo hecho (*non bis in ídem*) no está expresamente consagrada en la CE. No obstante, el TC ha declarado que está implícita en el artículo 25.1 CE, de modo que su vulneración se considera violación de un derecho fundamental. La LRJAP si lo contempla expresamente en su articulado (Art. 133. Concurrencia de sanciones. No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento). En realidad, no están prohibidos todos los casos de doble castigo: es necesario, para que se entienda vulnerado el *non bis in ídem*, que los dos castigos se impongan por los mismos hechos, a la misma persona y con el mismo fundamento. En efecto, la llamada vertiente material del principio impone la imposibilidad de sancionar dos veces por los mismos hechos, ya sean sanciones penales y administrativas, ya dos sanciones administrativas, en los casos en los que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento. Incluso se aprecia vulneración del principio de *non bis in ídem* en el caso de una condena penal por hechos que habían recibido previamente sanción administrativa (STC 177/1999, de 11 octubre, pero si en la vía administrativa no se pide la suspensión del procedimiento cuando inicia la penal, no cabe demandar luego amparo constitucional, STC 152/2001, de 2 de julio.) Al propio tiempo este principio presenta una vertiente procesal ya que un mismo hecho no puede ser objeto de dos procedimientos sancionadores distintos siendo prevalente la vía penal lo que supone la suspensión del procedimiento sancionador (art. 7 REPS), y quedando por tanto la Administración vinculada por los hechos probados en vía penal (art. 137.2), si bien los pronunciamientos de la jurisdicción penal no condicionan los administrativos si no hay identidad entre hechos apreciados en una y otra vía: ciertos hechos pueden ser ilícito penal pero no administrativo, por ser la tipificación diferente (proteger distintos bienes jurídicos), STS 19 de abril de 1999, Arz. 3507. Ahora bien, si las dos normas son administrativas, el *non bis in ídem* también prohíbe la imposición de dos sanciones administrativas con el mismo fundamento. Sin embargo, no se ha establecido ninguna regla general sobre cuál deber ser la que se aplique preferentemente, pese a que a veces el que se aplique una u otra puede suponer sanciones muy diferentes. La prohibición de doble castigo tiene una matización en los casos de sujetos sometidos a relaciones de sujeción especial, sobre todo en el caso de los funcionarios. Normalmente, se acepta que puedan sufrir el castigo previsto con carácter general para cualquier persona que realice ese

VII. EL PAPEL DE LOS CONSEJOS REGULADORES

Los Consejos Reguladores son una institución casi centenaria aunque escasamente conocida. En buena parte, porque hasta la aprobación del Estatuto del Vino de 1932 la regulación jurídica de la viña y el vino y de los órganos e instituciones nacidas del mismo régimen jurídico se contenía, como ya vimos, en un compendio de convenios y tratados internacionales de contenido muy distinto y asistemático. Esta constante fragmentación regulatoria ha acompañado la evolución normativa de esta institución hasta casi nuestros días, al tiempo que ha alimentado la proliferación de normas, dando como resultado la aparición también en esta materia del fenómeno que CARL SCHMITT bautizó como «motorización legislativa», que obstruye el estudio ordenado del sistema normativo.

delito y además la sanción administrativa prevista para los funcionarios. Ello es así dado que la norma penal y la administrativa protegerían bienes jurídicos distintos. Por tanto, son posibles dos o más castigos al mismo sujeto y por los mismos hechos si esos castigos tienen distinto fundamento. El TC, desde sus primeras sentencias, ha venido afirmando la aplicabilidad del principio no se detiene en las sanciones penales sino que alcanzaba también a las sanciones administrativas, a las que quedaba vedado la acumulación entre sí o con las penales. Una de las consecuencias de calificar como no sancionadora a la multa coercitiva es la posibilidad de acumularla a sanciones propiamente dichas, ya que el principio non bis in ídem se aplica a las sanciones pero no a las medidas no sancionadoras. Cuando hay varias normas que prevén castigos para la misma conducta y con el mismo fundamento, la prohibición de doble castigo plantea la cuestión de elegir la única norma que resulte aplicable. Dice HUERGO LORA (*las sanciones administrativas*. HUERGO LORA, Alejandro. Ed. Iustel, Madrid 2007, Pág. 423) que la actual formulación legal del principio non bis in ídem (Art.133 LRJPAC, Art. 5 del Reglamento de Procedimiento, Art. 18 de la Ley 2/1998 del País Vasco) quizá resulte en exceso restrictiva, pues impide sancionar dos veces, pero no enjuiciar dos veces por unos mismos hechos, lo que no deja de ser un contrasentido que encaja mal con la propia naturaleza del principio. Supuesto particular de la aplicación de este principio se produce cuando la sanción administrativa es impuesta en el correspondiente proceso administrativo sin que haya habido lugar a prejudicialidad alguna de suerte que a la postre se imponga también una sanción penal en un proceso penal sobre los mismos hechos que motivaron la imposición de la sanción administrativa. En estos casos no cabe duda que lo que se produce es un funcionamiento anormal de los órganos administrativos con facultades sancionadoras, pues parece claro que de otro modo no se llegaría a una situación de doble castigo, habida cuenta que como reiteradamente ha señalado nuestro TC la vía penal es preferente e impone a los órganos administrativos la obligación de abstenerse de seguir conociendo en el procedimiento sancionador si existen indicios razonables de que los hechos pudieran revestir los caracteres o la apariencia de delito (tutela penal de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas MATA Y MARTÍN, R.M. *Estudios Jurídicos de Derecho Agrario* www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/.../95290_20.pdf).

En los albores del establecimiento de un modelo sancionador para el sector vitivinícola en el *siglo XIX*³⁵⁸ fueron los Gobernadores Civiles³⁵⁹ los competentes para la imposición de las sanciones previstas para las infracciones cometidas por los operadores del sector³⁶⁰. Este horizonte, como nos recuerda GONZALEZ BOTIJA Y SERRANO SUÑER³⁶¹, que nace a finales del siglo XIX, permaneció inalterado a pesar de la promulgación de la llamada de la Ley de Vinos de 1926, cuyo artículo 44

³⁵⁸ PINO TARRAGONA, G. *El debate sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por los consejos reguladores en general y el Consejo Regulador de la Denominación de Origen calificada «Rioja» en particular*. Anuario Jurídico de La Rioja, nº 13, 2008, pp. 77-113

³⁵⁹ Durante el siglo XIX se producen muchos cambios. La Constitución de 1812 establece la división de poderes, y Crea los Jefes Superiores de las Provincias en su Título VI, Capítulo II "De Gobierno político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales" nos dice en el Art. 324. *El Gobierno Político de las provincias recibirá en el Jefe Superior, nombrado por el rey en cada una de ellas*. Y en el Art. 325. *En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad presidida por el jefe superior*. Posteriormente el decreto 249 de 23 de junio de 1813 aprueba la Instrucción para el gobierno económico de las Provincias en el que se define sus órganos esenciales: jefe político, diputaciones, Ayuntamientos, así como sus respectivas competencias. En realidad la Diputación viene a ser el órgano consultivo del jefe político, quien, junto a las Cortes, ejerce su control sobre ella. En 1814 el cargo de jefe político fue derogado por Fernando VII y restablecido durante el Trienio Liberal de 1820 a 1823. La Ley de 3 de febrero de 1823 para el gobierno económico-político de las provincias, define al Jefe Político como órgano gubernativo y ejecutivo, frente a la Diputación, como órgano de carácter representativo y deliberante. En 1833, por el Real Decreto 23 de octubre, al practicarse la división provincial, reciben el nombre de Subdelegados de Fomento, dependiendo del Ministerio del mismo nombre. Sus competencias son amplias: agricultura, industria y comercio, beneficencia, ayuntamientos...etc. La Ley Provincial de 1870 intenta reivindicar una cierta descentralización de la administración estatal: las Diputaciones consiguen bastante autonomía frente a la figura del Gobernador, aunque este siempre ejercerá un cierto control sobre aquellas. La Ley Provincial de 29 de agosto de 1882 los denomina indistintamente Gobernadores o Gobernadores de Provincia. Como análisis de la evolución histórica de las Diputaciones y la figura del Gobernador podemos decir que, a lo largo del siglo XIX, fue variando según quien ostentara el poder en cada momento. Así, cuando el gobierno estuvo en manos de grupos políticos más progresistas, hubo una tendencia a la descentralización administrativa, es decir las Diputaciones, aunque estaban sometidas al control del jefe político o gobernador, ven aumentadas sus competencias y posibilidades de actuación. Vemos ejemplos de lo anterior en la Instrucción de 1823 y en la Ley Provincial de 1870. Sin embargo cuando el poder fue ostentado por los grupos moderados, la tendencia fue de centralización administrativa, de manera que las Diputaciones se configuran como cuerpos consultivos de jefe político. Ejemplo de ello la Ley de 8 de enero de 1845. También hubo periodos de tiempo en los que hubo intentos de conciliación entre las dos tendencias.

³⁶⁰ Los Gobernadores Civiles tenían la obligación de remitir mensualmente a la Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio una relación comprensiva de todos los expedientes sancionadores abiertos y el estado de tramitación de los mismos, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto de 11 de marzo de 1892.

³⁶¹ GONZÁLEZ BOTIJA, F. Y SERRANO-SUÑER HOYOS, G., *Comentarios a la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino*, Civitas, Madrid, 2004, pp.338 y ss.

atribuía a los Gobernadores Civiles la potestad para imponer las multas y sanciones previstas en el artículo 41 y exigir su cumplimiento en la forma y plazos establecidos para casos análogos a los de su jurisdicción en el Estatuto Provincial.

Según esta disposición, cualquier entidad interesada, en los supuestos en que el procedimiento no fuera observado o adoleciera de algún tipo de defecto, y a los efectos que pudiese corresponder y resoluciones oportunas de los Ministerios llamados a adoptarlos, podía interponer de recurso de queja ante el Ministro de Gobernación. Igualmente, las resoluciones de los Gobernadores Civiles gozaban de firmeza cuando la sanción impuesta fuera una multa de cuantía inferior a 500 pesetas, y en caso de superar esa cantidad, cabía la posibilidad de plantear recurso de alzada frente a dicha resolución ante el Ministerio de Gobernación, el cual, previa audiencia, resolvería lo que estimara conveniente. En el período que transcurre entre dicha norma y el Estatuto republicano del Vino son destacables tres disposiciones generales. La primera de ellas, el Decreto de 24 de octubre de 1931, sobre declaración por los cosecheros del vino elaborado, disponía que en todas las provincias se constituiría una Comisión Vitivinícola, que entendería de todo lo relacionado con el cumplimiento de este Decreto, el Decreto de 17 de noviembre de 1931, sobre expresión del precio, grado y procedencia de los vinos en establecimientos públicos y su reparto a domicilio, que atribuía la competencia para conocer y sancionar las infracciones a las Juntas Vitivinícolas, como nueva denominación de las anteriores Comisiones, y finalmente, el Decreto de 4 de diciembre de 1931 disponía que en lo referente a la acción investigadora para garantizar la pureza de los vinos, las Juntas Vitivinícolas eran las que podían imponer sanciones por su incumplimiento, manteniendo así su competencia en el tiempo.

Con la aprobación del Estatuto del Vino de 1932 por primera vez se aborda una regulación completa y global del sector. El Estatuto prestará una especial atención a la protección de la calidad del producto mediante la institución de las Denominaciones de Origen, y por lo que a la facultad sancionadora se refiere, se encomendaba

principalmente a las Juntas Vitivinícolas Provinciales, confirmando la competencia que éstas venían ejerciendo en aras de la seguridad jurídica.

Con el Estatuto de 1932 se produce un desplazamiento de la potestad sancionadora en favor de las Juntas Vitivinícolas Provinciales, a las que se encomendara no solo la instrucción de los expedientes, sino también la misma imposición de las sanciones, y que hasta entonces venía siendo el modelo impuesto por un cúmulo de disposiciones gubernativas.³⁶²

Estas Juntas quedaran encargadas de la formación de los expedientes disciplinarios y de la imposición de sanciones en la forma y para los casos que el propio Estatuto contempla, cabiendo en todo caso recurso de apelación ante el denominado «*Instituto Nacional del Vino*»³⁶³. Así, el artículo 89 del Estatuto, in fine, dirá que:

“Las Juntas Vitivinícolas Provinciales entenderán en todo lo relacionado con el cumplimiento de la presente disposición, formación de expedientes, imposición de

³⁶² el *Decreto de 24 de octubre de 1931*, sobre declaración por los cosecheros del vino elaborado, disponía que en todas las provincias se constituiría una *Comisión vitivinícola*, que entendería de todo lo relacionado con el cumplimiento de este Decreto (imposición de sanciones, confección de estadísticas, informes sobre cosechas y mercados...) cabiendo recurso de apelación ante la Dirección General de Agricultura contra las sanciones impuestas por estas Comisiones. El *Decreto de 17 de noviembre de 1931*, sobre expresión del precio, grado y procedencia de los vinos en establecimientos públicos y su reparto a domicilio, atribuía la competencia para conocer y sancionar las infracciones a las *Juntas vitivinícolas*, como nueva denominación de las anteriores Comisiones. El *Decreto de 4 de diciembre de 1931* disponía que en lo referente a la acción investigadora para garantizar la pureza de los vinos, las Juntas vitivinícolas son las que podían imponer sanciones por su incumplimiento, manteniendo así su competencia en el tiempo, con lo que se consolida un modelo que combina fórmulas de gestión directa por la Administración y una cierta colaboración del sector implicado.

³⁶³ El Instituto Nacional de vino creado por el artículo 84 del Decreto de 8 de Septiembre de 1932 contaba entre sus cometidos entender de los recursos promovidos contra los Acuerdos de las Juntas Vitivinícolas provinciales, por el incumplimiento de los preceptos del Estatuto del Vino de 1932. El Instituto procedía en régimen de plena autonomía en su actuación y funcionamiento, rindiendo cuenta anual de su gestión al Ministerio de Agricultura. Tenía su residencia oficial en Madrid y podía actuar en Pleno o por Secciones, correspondiendo el cumplimiento de los acuerdos del pleno a un Comité ejecutivo, que a su vez podía delegar en uno o varios de sus miembros las funciones a él encomendadas. En particular y para la tramitación de los recursos promovidos contra las Juntas vitivinícolas provinciales se constituyó una sección especial, adscrita a la sección primera, que recibía la denominación “de relación con las Juntas vitivinícolas provinciales” y que era presidida por el Director general de Agricultura.

sanciones y cuanto se relacione con el mejoramiento y pureza de los productos de la vid, alcoholes, bebidas alcohólicas y sus derivados.

Las sanciones que habrán de aplicar las Juntas vitivinícolas provinciales por el incumplimiento de la presente disposición se regulara por los módulos que se establece en el Capítulo XIV”.

Las Juntas Vitivinícolas Provinciales quedaran constituidas por Orden de 15 de Octubre de 1932 (Gaceta del 17 de Octubre), y sus cometidos y normas de funcionamiento y fines vendrán fijados por el Decreto de 28 de Septiembre de 1933 que aprueba el “Reglamento de las Juntas Vitivinícolas Provinciales”. Estas Juntas Vitivinícolas Provinciales, estuvieron constituidas bajo la presidencia del Ingeniero Jefe del Servicio Agronómico Provincial (artículo 1º de la Orden de 1932), un Secretario y ocho vocales, en cada una de las provincias la entonces República española, y su domicilio oficial, según el artículo siguiente, lo tendrían en el local del Servicio Agronómico Provincial, previendo sin embargo la misma norma la alternativa de “otro lugar dependiente del Ministerio de Agricultura”.

Entre sus fines, el artículo 8 del Reglamento de las Juntas vitivinícolas provinciales, aprobado por el Decreto de 28 de Septiembre de 1933, mencionaba en su apartado b) *“Instruir y resolver los expedientes, imponiendo las sanciones que correspondan por incumplimiento del Estatuto del Vino, y tramitar el recurso de alzada cuando proceda”* Las sanciones que las Juntas Vitivinícolas provinciales podían aplicar, sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder a los contraventores de la Ley del Contrabando y Defraudación, el Código Penal (delitos contra la salud pública Art. 351 y ss.) y demás disposiciones vigentes (artículo 92 del EV de 1932), se desgranaban en el en el Capítulo XIV (Art. 90 y ss.), y serían la de multa y el decomiso.

Los Consejos Reguladores aparecerán como una creación “ex novo” en el Estatuto de 1932, creación que por otra parte se configura como rogada, a petición ante el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, de los Sindicatos y Asociaciones de

Viticultores, o de los Sindicatos Oficiales de Criadores-Exportadores de Vino establecidos en las comarcas o regiones correspondientes a los nombres geográficos reconocidos en el propio Estatuto³⁶⁴.

En este momento histórico, los Consejos Reguladores, erigidos por el Estatuto (artículo 35 d) del Estatuto de 1932) como pieza impulsora de la configuración jurídica de la Denominación de Origen, son únicamente los encargados de estudiar y proponer la reglamentación y uso de las Denominaciones; pero sin que tuvieran encomendada competencia alguna de inspección, vigilancia o sanción, dado que son los organismos dependientes de la Administración General del Estado los facultados para dichas actuaciones típicamente administrativas. Sin embargo, lo cierto es que como acertadamente recuerdan GONZALEZ BOTIJA Y SERRANO SUÑER³⁶⁵, tampoco resulta meridiana la atribución a otras entidades de la potestad de imponer sanciones por las infracciones previstas en los reglamentos de las denominaciones de origen. El mismo autor apunta que la tipificación de las infracciones y sanciones dentro del Capítulo IV del Reglamento de las Juntas Vitivinícolas Provinciales (artículos 13 y siguientes) da pie a creer que en el ánimo del legislador estaba la atribución a éstas de la potestad sancionadora, lo que vendría respaldado por la vaga ordenación que hace el Estatuto del Vino de los Consejos Reguladores.

El Decreto de 10 de Julio de 1936 configura a los Consejos Reguladores constituidos con arreglo a lo dispuesto en el Estatuto del Vino como “organismo oficiales encargados de estudiar y proponer la reglamentación y uso de las denominaciones de origen”, pero reserva a los Sindicatos y Asociaciones Oficiales de Viticultores la ejecución de aquellos reglamentos en lo concerniente a la producción y a

³⁶⁴ El Estatuto protege en su artículo 34 como denominaciones de origen los siguientes nombres geográficos: Málaga, Tarragona, Rioja, Jerez, Priorato, Panades, Alella, Alicante, Valencia, Utiel, Cheste, Valdepeñas, Cariñena, Rueda, Rivero, Manzanilla-San Lucar de Barrameda, Malvasía-Sitges, Noblejas, Conca de Barbera, Montilla, Moriles, Mancha, Manzanares, Toro, Rueda, Navarra, Martorell, Extremadura, Huelva y Barcelona.

³⁶⁵ GONZÁLEZ BOTIJA, F. Y SERRANO-SUÑER HOYOS, G., *Comentarios a la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino*, Civitas, Madrid, 2004, Pág. 335.

los Sindicatos Oficiales de Criadores-Exportadores si la ejecución afectara a la crianza y exportación de vinos, y en sus respectivos casos, serán las Direcciones Generales de Agricultura y de Comercio y Política Arancelaria las encomendadas para el control y vigilancia de la aplicación reglamentaria. (Artículo 2º). El artículo 7 prevé que los expedientes que se promoviesen por uso indebido de las denominaciones de origen se tramitasen como infracciones al Estatuto de Vino por las Juntas Vitivinícolas Provinciales, cabiendo recurso de alzada contra sus acuerdos. Únicamente se contempla respecto de los Consejos Reguladores el traslado de las actas que se levanten por el uso indebido de las denominaciones de origen, permitiéndoseles comparecer como parte en la vista del expediente.

Nos recuerda el profesor LOPEZ BENITEZ³⁶⁶ que en “*estos momentos no queda muy claro a quien corresponda la competencia para imponer sanciones por infracción de las contravenciones previstas en los reglamentos de las respectivas denominaciones de origen.*”³⁶⁷ En efecto, la previsión del artículo el artículo 35 d) del Estatuto de 1932 preveía que cada Consejo Regulador debía proceder a la elaboración de un reglamento para la inspección y vigilancia de la denominación. Ello, unido al hecho de que los propios reglamentos de las Denominaciones de Origen incluyen el ámbito competencial de las juntas vitivinícolas, invita a pensar que es a ellas a quien corresponde el ejercicio de esta competencia, hipótesis que según el mismo autor vendría abonada por la vaguedad con que quedan perfilados los Consejos en el mismo texto.

Las Juntas Vinícolas Provinciales ejercieron estas funciones de control hasta su supresión a comienzos de los años cuarenta, concretamente con la aprobación de la Ley de 10 de Marzo de 1941, sobre ampliación de las atribuciones del Servicio de Represión de Fraudes, creado por Ley de 26 de Mayo de 1933 que estableció en su artículo tercero, en su párrafo final, que a los efectos de la Ley “*quedan expresamente derogados los*

³⁶⁶ LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Las Denominaciones de Origen*. Cedecs Barcelona.1996 Págs. 51 y siguientes.

³⁶⁷ GONZÁLEZ BOTIJA, F. Y SERRANO-SUÑER HOYOS, G. *Comentarios a la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino*, Civitas, Madrid, 2004, Pág. 335.

artículos ochenta y nueve y noventa y seis del Estatuto del Vino de ocho de septiembre de 1932 elevado a Ley por la de veintiséis de Mayo de mil novecientos treinta y tres, así como cuantos se refieran a la actuación de las Juntas Vitivinícolas provinciales que quedan suprimidas y cuyas funciones habrán de ser realizadas por las Jefaturas Agronómicas en sus respectivas provincias, las cuales podrán requerir informes y asesoramientos que estimen oportunos de los Sindicatos, Asociaciones y demás entidades relacionadas con la producción vitivinícola o alcoholera, aplicando en su caso las sanciones que procedan, de acuerdo con la legislación vigente.”

Las Juntas Vitivinícolas Provinciales mantuvieron sus funciones disciplinarias y de control hasta la aprobación de la *Ley de 10 de marzo de 1941*, Ley Reguladora del Patrimonio Forestal del Estado, que supuso la derogación de los artículos 89 y 96 del Estatuto del Vino de 1932, y al propio tiempo, el desplazamiento de las competencias de incoación y tramitación de los expedientes sancionadores a las «Jefaturas Agronómicas» en el territorio de las respectivas provincias.

Las Jefaturas Agronómicas asumirán la competencia de incoación y tramitación de los expedientes sancionadores en sus respectivas provincias, dotadas de una composición y naturaleza jurídica similar a las precedentes Juntas Vitivinícolas, mientras que la resolución de los mismos recaía en las Secciones de la Jefatura Central, contra cuyo fallo podían interponerse los recursos administrativos correspondientes, tratando de asegurar así una armonización en el trabajo de las provinciales.³⁶⁸

³⁶⁸ El Artículo quinto de la Ley de 1941 disponía que “*La Sección segunda, “Primeras materias y productos transformados”, se ocupará de velar por el cumplimiento de las disposiciones oficiales vigentes y de las que en lo sucesivo se dicten para reprimir y evitar los fraudes y alteraciones en los productos agrícolas transformados y en las materias primas necesarias en agricultura; comprobar la legitimidad en estos productos de la Denominación de Origen y ejercer la necesaria inspección, tanto en los centros de producción como durante la circulación, venta y consumo de ellos; vigilar los métodos de fabricación y reconocer las materias primas empleadas en la transformación de los productos a que antes se hace referencia; ejecutar los análisis químicos y estudios técnicos que sean necesarios para el cumplimiento de los cometidos anteriores; comprobar los procedimientos de análisis seguidos para el descubrimiento de fraudes y adulteraciones en los productos y materias primas que corresponden a esta Sección, así como estudiar y proponer otros nuevos más prácticos y seguros.”*

Las Jefaturas Agronómicas Provinciales (JAP) y las Jefaturas Agronómicas Locales (JAL) serán los instrumentos empleados para el control, organización y comercialización de la producción agraria. Las JAP serían creadas en el verano de 1940 y actuarían a nivel provincial, regulando la producción, fomentando la modernización y elaborando estadísticas agrícolas. Entre estas funciones, sin duda la más importante sería la relacionada con los cupos de trigo asignados a la provincia. Anualmente, recibían del Servicio Nacional del Trigo³⁶⁹ la cantidad total con la que cada provincia

³⁶⁹ El Servicio Nacional del Trigo nació por Decreto-Ley de 23 de agosto de 1937, cuando la guerra obligaba a controlar el cereal para abastecimiento del ejército y la población de zona nacional. El objetivo era ordenar la producción y distribución del trigo y sus derivados y regular su precio. Dependía de la Comisión de Agricultura de la Junta Técnica del Estado. Estaba regido por un Delegado nacional, un subdirector SeCretario nacional, y unos Inspectores nacionales. En cada provincia, un Jefe provincial del SNT nombraba a su vez otros jefes en zonas comarcales significadas. La Comisión o, posteriormente, el Ministerio, asignaba al SNT asesores ingenieros agrónomos. El Servicio indicaba obligatoriamente al agricultor la zona a cultivar en atención al interés general, y éste tenía que declarar la superficie cultivada y la producción; los tenedores de trigo declararían sus existencias, que no podían vender a los fabricantes de harina, que sólo podían vender al precio de tasa y que tenían que vender a la Jefatura comarcal del SNT en la cantidad obligatoria por éste exigida. Las sanciones por infracción eran considerables. El Servicio vendía después la producción en monopolio a los industriales harineros a precio de venta fijado. Como medida complementaria, el Decreto Ley prohibía los molinos maquileros de cierta capacidad de molienda. En 1939 se amplió la función de adquisición a otros productos. Al crearse los ministerios, por Ley de 30 de enero de 1938, el SNT quedó adscrito al de Agricultura. En 1941 (D. 15-agosto) se suprimieron las oficinas o jefaturas comarcales, aunque continuaron los inspectores comarcales. También desde esta fecha, los jefes provinciales, que estaban subordinados al Gobernador Civil, pasan a depender del Comisario de Recursos de Zona (de la CAT: Comisaría de Abastecimientos y Transportes). En 1946 se encomienda al SNT la construcción y mantenimiento de la Red Nacional de Silos (de recepción, tránsito, reserva y almacenaje de semillas para siembra); lo cual se combina con la creación en su organigrama (1951) de una Sección de Semillas, con el cometido de distribuir las de los productos bajo su control. En 1953, al reorganizarse el Servicio por decreto de 19 de noviembre, se especificaron las funciones de sus distintos cargos –incluyendo el SeCretario general adjunto–, se determinaron sus secciones (“Asuntos generales”, “Producción y semillas”, “Compras, existencias y distribución”, “Transformación y consumo”, y “Administración y contabilidad”) y se le adjuntó una Asesoría Jurídica. Los inspectores quedaron estructurados en Inspectores de Zona, Auxiliares y Comarcales. También se desarrollaron los cometidos de Jefes de Silos, de Centros de Selección y de Almacén, y de Maquinistas y Seleccionadores. El decreto cuidaba también aspectos comerciales como las exportaciones, importaciones y constitución de reservas y fijaba fórmulas para los precios de harina y pan. En regulaciones sucesivas aumentó y tecnificó su estructura, con la creación de Subdirecciones Generales y nuevos cargos. Por D. de 1 de febrero de 1968 pasó a denominarse Servicio Nacional de Cereales. En junio se le desgajaron las competencias en la fijación de precios para incorporarlas al FORPPA, Creado en esa fecha también como organismo autónomo del Ministerio de Agricultura. A partir de 1971 o 72 parece perder su papel monopolístico en la compra de cereales. En esas mismas fechas, por D.-Ley de 28 de octubre de 1971, cambió de nuevo su denominación por la de Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), y se le dieron ciertas competencias en la gestión comercial de adquisición de ganado selecto. Fueron reestructurados sus servicios centrales en 1972 y 1973, y en éste último se renueva su Administración periférica, basada en Inspecciones Regionales y Jefaturas Provinciales, las cuales quedaban encuadradas, respectivamente, en las Divisiones Regionales del Ministerio de Agricultura y en las Delegaciones Provinciales del mismo, como una sección de ellas. En D. de 16 de mayo de 1975 se recuerdan las

debía contribuir al abastecimiento nacional. Tras mostrar su conformidad con el cupo impuesto, distribuiría las cantidades a entregar entre los diversos términos municipales de la provincia. Era entonces cuando entraban en juego las JAL.

Las JAL pasarían a constituirse en todos los pueblos de España, con la aspiración de regular la producción agrícola en el término. Elaborarían los planes de barbecho, distribuirían las superficies a sembrar por cada agricultor, determinarían el cupo a entregar al SNT, gestionarían el empleo de maquinaria y abonos. En definitiva, ostentarán un papel determinante en la aplicación de la política agraria autárquica y, por tanto, en las vidas de los campesinos del término municipal.³⁷⁰

Presentarán un organigrama muy afín al régimen: serán presididas por el Alcalde; el jefe local de FET y de las JONS será el vicepresidente; y se integrarán con tres vocales agricultores designados por el alcalde a propuesta del Jefe Local. Por tanto, la labor de las JAL estará estrechamente relacionada con los mecanismos del poder local.

Las denominadas “Jefaturas Agronómicas” en el ámbito de su territorio podían requerir cuantos informes y asesoramientos que estimasen oportunos de los Sindicatos, Asociaciones y demás Entidades relacionadas con la producción vitivinícola o

funciones sustanciales del SENPA: el desarrollo y ejecución de medidas de regulación de cosechas de cereales, leguminosas y oleaginosas comestibles, y la construcción, conservación y explotación de la red de silos, graneros, depósitos... En el mismo ejercicio se le faculta para la compra de excedentes de vino. La organización, como vemos, recibe permanentes retoques, aunque quizá los más importantes sean el R.D. 2183/1980, que le otorga carácter de entidad ejecutiva del FORPPA y le pone bajo la presidencia de éste, y el R.D. 2924/1981, de reestructuración de órganos del Estado, por el que el SENPA absorbe la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, tanto a nivel central como provincial. En la modificación orgánica del Servicio en 1984 (R.D. 1239/84) vuelven a especificarse sus atribuciones administrativas, que son la propuesta normativa y la gestión para la regulación de los productos agroalimentarios; las actividades comerciales de abastecimiento, mediante la adquisición, almacenamiento, elaboración, transporte, distribución y venta de productos agroalimentarios; la ejecución de las importaciones de productos alimenticios en régimen de comercio del Estado; y la construcción, conservación y explotación de silos, almacenes....

(<http://www.archivoscastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/ArchivosCastillaYLeon/es/Plantilla100DetalleFeed/1253861401355/FichaISAD/1257030192284/Archivo>)

³⁷⁰ El primer franquismo en Andalucía oriental (1936-1951). poderes locales, instauración y consolidación del régimen franquista DEL ARCO BLANCO, M. A. Editor: Editorial de la Universidad de Granada Autor: Miguel Ángel del Arco Blanco D.L.: Gr. 1926 – 2005 ISBN: 84-338-3622-6

alcoholera, aplicando en su caso las sanciones procedentes, de acuerdo con la legislación entonces vigente. Por último el Art. 3 de la Ley atribuye a la Secciones de la Jefatura Central la resolución de los expedientes derivados de las infracciones de la legislación vigente, que se cometiesen en materias propias de cada una de dichas secciones. Estos expedientes eran tramitados e incoados por las Jefaturas Provinciales, cuya composición era reflejo de las predecesoras Juntas Vitivinícolas, si bien el fallo correspondía a las Secciones de la Jefatura Central, resolución contra la que no obstante, cabían los recursos administrativos correspondientes, procurándose de este modo alcanzar una cierta homogeneidad en la doctrina de las Juntas Provinciales.

La situación cambiara, ya finalizada la Guerra Civil, con la aprobación en 1941 del Reglamento de la D.O. “Jerez”, en el que por primera vez es asumido por un Consejo Regulador el ejercicio de la potestad sancionadora. Esta posición se irá consolidando a medida que vayan aprobando los reglamentos de las Denominaciones de Origen emergentes. A pesar de ello, y como recuerdan GONZALEZ BOTIJA Y SERRANO SUÑER, el TS hubo que terciar en asuntos en los que se contestó la intervención de estos órganos en el ámbito sancionador vitivinícola.³⁷¹

LÓPEZ BENÍTEZ pone de manifiesto,³⁷² que es este Reglamento de la Denominación de Origen «Jerez», aprobado por Orden de 20 de octubre de 1941, el que marcará las pautas que seguirán los demás Reglamentos que aparecen durante este período, pues su principal característica reside en el diseño corporativo del que se dota a los Consejos Reguladores, ostentando cierta personalidad jurídico-pública de facto y sentando la obligatoriedad de pertenencia a los mismos. Concretamente, el Reglamento «Jerez» atribuye a dichos Consejos Reguladores la instrucción de los procedimientos sancionadores incoados contra cualquier infracción a las reglas contenidas en su Reglamento, permitiendo incluso que fuera el propio Consejo el que llevara a cabo la

³⁷¹ STS 10.3.1965 Ar. 1592, STS 2.12.1976 Ar. 5982

³⁷² GONZÁLEZ BOTIJA, F Y SERRANO-SUÑER HOYOS, G. ., *Comentarios a la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino*, Civitas, Madrid, 2004, Pág. 335.

resolución del expediente en los casos en que las sanciones procedentes fueran la de censura y multa de hasta mil pesetas.

De este modo, con el tiempo se va consolidando el ejercicio de potestades sancionadoras por los Consejos Reguladores en sus respectivos ámbitos de actuación, hasta que finalmente el Decreto de 14 de junio de 1962 clasificó a los Consejos Reguladores entre los Organismos Autónomos, naturaleza que ya venía preconizada por la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 y con la atribución de esta naturaleza jurídica quedaron confirmadas, de derecho y con carácter general, las facultades que venían ejerciendo.

A pesar de ello, como advierten GONZALEZ BOTIJA Y SERRANO SUÑER, este estado de cosas no evitó que se dictaran pronunciamientos en sede judicial con el propósito de arrojar nueva luz sobre el cometido de los Consejos Reguladores en el ámbito sancionador vitivinícola.³⁷³

Así las cosas en 1970 se aprueba el nuevo Estatuto del Vino por Ley 25/1970, de 2 de diciembre. Como vimos en el epígrafe dedicado a la naturaleza jurídica de los Consejos Reguladores, en esta nueva normativa los Consejos Reguladores quedan conformados como órganos desconcentrados del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (INDO)³⁷⁴, dotados de una estructura participativa e

³⁷³ En efecto, dicen los autores que “ en una sentencia de 10 marzo de 1965 se confirmó su capacidad para instruir expedientes sancionadores y proponer sanciones. El TS respondió a este argumento poniendo de relieve que la supuesta incompetencia del CR por limitarse sus facultades al régimen de los caldos protegidos y no el de los comunes, era inexacta, puesto que su acción tutelar se extendía a la DO cualquiera que fuese la modalidad activa o emisora de la contravención de normas reguladoras. Posteriormente en una sentencia de diciembre de 1976 confirmó la capacidad de los consejos reguladores para imponer sanciones en el marco legal CReado por el Estatuto de 1932. El TS también se encargó de subrayar esta competencia de los CR correspondía al pleno de dicho organismo y no a su presidente.” SERRANO-SUÑER HOYOS, G. Y GONZÁLEZ BOTIJA, F., *Comentarios a la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino*, Civitas, Madrid, 2004, Pág. 336.

³⁷⁴ El INDO fue suprimido por Real Decreto 1423/1985, de 1 de agosto, habiéndole sucedido en sus funciones la entonces Dirección General de Política Alimentaria (posterior Dirección General de Alimentación y actual Dirección General de Industria Agroalimentaria y Alimentación del MAPA) en cuanto correspondieran a la Administración del Estado, integrándose en la misma los Consejos Reguladores como órganos desconcentrados del MAPA.

interprofesional y sometidos a una cierta supervisión o tutela por parte de la Administración, pero carentes de personalidad jurídica propia e integrados en la estructura orgánica de este organismo autónomo estatal. Con ello se deja expedito el camino para el ejercicio por parte de los Consejos Reguladores de la potestad sancionadora en cuanto función pública y de este modo se consolidaran las facultades que la legislación anterior arbitraba en favor de los Consejos Reguladores.

En el Estatuto del Vino de 1970, el régimen sancionador se dislocaba, por una parte, en las facultades de incoación e instrucción y, por otra, en la facultad de resolución, atribuyendo al Consejo Regulador la labor instructora, mientras que la resolución correspondía al propio Consejo si la multa no superaba las 50.000 pesetas y a diversos órganos del Ministerio según el importe a que ascendiera la multa. En su artículo 131³⁷⁵ el Estatuto distinguirá entre:

a) Incoación e instrucción de los expedientes sancionadores, que según el precepto “*corresponderá a los organismos del Ministerio de Industria o a los de Agricultura que señale el Reglamento que establecerá la audiencia de la organización sindical*”. El Decreto 835/1972, de 23 de marzo atribuía la competencia para incoar e instruir los expedientes sancionadores a los Consejos Reguladores de cada Denominación de Origen por las «*infracciones en materia de denominaciones de origen*

³⁷⁵ Artículo 131 “*Uno. La incoación e instrucción de los expedientes sancionadores corresponderá a los organismos de los ministerios de Industria o a los de Agricultura que señale el Reglamento que establecerá la audiencia de la Organización Sindical.*

Dos. Su resolución corresponderá:

- A) *Cuando la cuantía de la multa no sea superior a cincuenta mil pesetas, al Jefe del Organismo que instruya el expediente.*
- B) *Cuando la multa sea superior a cincuenta mil pesetas y no exceda de cien mil, al director General competente.*
- C) *Si la multa excediera de cien mil pesetas y no excediera de un millón de pesetas, al Ministro competente, previa propuesta de la correspondiente Dirección General.*
- D) *Si la multa fuese superior a un millón de pesetas o se propusiera la suspensión temporal del ejercicio de la industria, al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente.*

Tres. La decisión sobre el decomiso definitivo de productos o destino de estos corresponderá a quien tenga atribuida la facultad de resolver el expediente conforme a los apartados anteriores.

Cuatro. A efectos de la competencia determinada en el numero dos se adicionará el valor del decomiso de la multa.”

cometidas por personas inscritas en sus Registros» y en los demás casos, al Instituto Nacional de Denominaciones de Origen, al que mediante denuncia de los Consejos Reguladores se le trasladaba el conocimiento de los expedientes (Art. 94, 103³⁷⁶ y 131). Una vez instruido el expediente, se establecía la audiencia de la Organización Sindical a través del Delegado Provincial de Sindicatos de la provincia en que radicase el organismo que lo instruyó. En supuestos específicos de infracciones (pe. sobre viveros de vid, presunciones de fraude...) se atribuía a los organismos que, por razón de la materia, pudieran disponer de un conocimiento más profundo y específico que justificara su intervención.

b) La resolución de los expedientes se atribuía, cuando la cuantía de la multa no era superior a 50.000 pesetas, al Jefe del Organismo que instruía el expediente, salvo en el caso del apartado 1, a), de este artículo, en el que había de estarse a lo dispuesto en la Ley 11/1971 de Semillas y Plantas de Vivero de 30 de marzo. Si la multa era superior a 50.000 pesetas y no excedía de 100.000 pesetas, al Director General competente, y caso de que el expediente hubiera sido incoado por un Consejo Regulador, al INDO. Si la multa fuese superior a 100.000 y no excediera de 1.000.000 de pesetas, al Ministerio competente, previa propuesta de la correspondiente Dirección General y finalmente, cuando la multa fuese superior a 1.000.000 de pesetas o se

³⁷⁶ Artículo ciento tres.- Uno. Al Instituto competen:

A) La incoación de los expedientes por infracciones en materia de Denominaciones de Origen, cuando sean cometidas por personas no inscritas en los Registros correspondientes.

B) La resolución de los expedientes para sancionar las infracciones en materia de Denominaciones de Origen, cuando la sanción sea de multa no excediendo de cien mil pesetas. En cualquier otro caso elevará el expediente con su propuesta al Ministerio competente para su resolución o, en su caso, para su elevación al Consejo de Ministros.

C) La gestión de las exacciones y la recaudación de las multas, que realizará a través del Consejo Regulador de cada Denominación de Origen.

Dos. Las exacciones parafiscales a que se refiere esta Ley serán ingresadas en la subcuenta correspondiente del Tesoro Público. De estos ingresos se destinarán ulteriormente al Instituto Nacional de Denominaciones de Origen las cantidades que figuren por este concepto en su presupuesto de ingresos, aprobado por el Ministerio de Hacienda, ajustándose, en todo caso, a lo establecido en la Ley treinta y uno/mil novecientos sesenta y cinco, de cuatro de mayo, y disposiciones complementarias.

Tres. La recaudación de las multas se efectuará en papel de pagos al Estado.

propusiera la suspensión temporal del ejercicio de la industria, al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente.³⁷⁷

El artículo 94 del Reglamento desarrollaba más ampliamente esta cuestión y expresamente señala, en relación a las funciones de los Consejos Reguladores que:

"1. Los Consejos Reguladores acordarán la incoación e instrucción de los expedientes para sancionar las infracciones en materia de Denominaciones de Origen cometidas por personas inscritas en sus Registros. En los demás casos lo pondrán en conocimiento del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen.

2. La resolución de los expedientes incoados en el primer supuesto corresponderá al propio Consejo cuando la sanción no exceda de 50.000 pesetas. Si excediere, elevará su propuesta al Instituto Nacional de Denominaciones de Origen.

3. En aquellos casos en que el Consejo estime conveniente que la instrucción del expediente se haga por el Instituto, podrá solicitarlo así del mismo."

Como puede apreciarse, del juego del artículo 131 del EVV en relación con los artículos 94 y 103 del mismo cuerpo legal, resultaba la facultad de conocer, en el ámbito sancionador, de los Consejos Reguladores por las infracciones cometidas en materia de Denominaciones de Origen respecto de las personas inscritas en sus registros, correspondiéndole, en todos los demás casos, la decisión sancionatoria a la Administración Pública competente.

³⁷⁷ El artículo 72 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, facultó al Gobierno para que modificara, mediante Real Decreto, las cuantías que establecía el apartado 2 del artículo 131 de la Ley 25/1970 para determinar la competencia de los órganos que debían resolver procedimientos sancionadores en el ámbito de dicha Ley, lo que se llevó a cabo a través del Real Decreto 322/2000, de 3 de marzo (modificado por el Real Decreto 3479/2000, marzo (modificado por el Real Decreto 3479/2000, de 29 de diciembre) que, en lo relativo a las competencias sancionadoras que corresponden a la Administración General del Estado, actualizó dichas cuantías y adaptó las competencias a la estructura administrativa entonces vigente del MAPA, elevando a 500.000 pesetas (3.005,06 euros) la cuantía determinante de la competencia para resolver los expedientes sancionadores que la anteriormente citada letra *a*) del artículo 131.2 de la Ley 25/1970 atribuía al órgano competente para acordar su iniciación y a 10.000.000 de pesetas (60.101.01 euros) la cifra superior delimitadora de la competencia de la entonces Dirección General de Alimentación.

Así, las infracciones previstas en los Reglamentos de cada una de las Denominaciones de Origen eran conocidas por los Consejos Reguladores respectivos, con independencia de la cuantía de la sanción que procediese. Ahora bien, si los hechos se podían considerar constitutivos de infracción contra las disposiciones del Estatuto de la Vid, la Viña y los Alcoholes, el Consejo Regulador debía poner aquellos hechos en conocimiento del *Organismo competente a los fines previstos en el artículo octavo del Decreto 3052/1966*³⁷⁸.

Por último, en aquellos casos en los que la infracción “*concierna al uso de la Denominación de Origen y ello implique una falsa indicación de la procedencia*” podía el Consejo Regulador hacer valer ante los tribunales “*acciones civiles y penales reconocidos en la legislación sobre propiedad industrial*”

Esta nueva regulación que nace al comienzo de la década supondrá una notable alteración en la distribución competencial dentro del procedimiento sancionador que hasta entonces se venía aplicando, lo que trajo un lógico desconcierto inicial en la demarcación del derecho vigente, y por ende, también en el reconocimiento de los órganos competentes para conocer, instruir y resolver los expedientes sancionadores. A esto hay que sumar la circunstancia de que en este estado evolutivo de nuestro ordenamiento jurídico el principio de separación entre las fases instructora y resolutoria

³⁷⁸ Las remisiones de este precepto al *Decreto 3052/1966*, de 27 de noviembre, refundiendo las disposiciones sobre infracciones administrativas y sanciones en materia de disciplina del mercado, lo son a los dos siguientes preceptos:

Artículo octavo.-El procedimiento para la imposición de las sanciones a que este Decreto se refiere será el que determina el capítulo segundo de! título sexto, de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo. La facultad de incoar el procedimiento corresponderá a las autoridades a que se refiere el artículo sexto y al Servicio de Inspección de la Disciplina del Mercado.

Cuando alguna autoridad u Órgano administrativo distintos de los señalados en el párrafo anterior tuviere conocimiento de algún hecho que pudiera ser constitutivo de infracción sobre la materia, una vez practicadas las diligencias o actuaciones preliminares, lo pondrá, acto seguido, en conocimiento del Servicio de Inspección de la Disciplina del Mercado para, su Ulterior tramitación

Artículo sexto.-Son competentes para imponer multas por Infracciones administrativas en materia de disciplina del mercado:

Uno, Las Gobernadores Civiles, como Delegados provinciales del Servicio de Inspección de la Disciplina del Mercado, hasta la cuantía de veinticinco mil pesetas.

Dos E: Director general de Comercio Interior hasta la cuantía de sesenta mil pesetas.

Tres. El Ministro de Comercio hasta la cuantía de quinientas mil pesetas.

Cuatro. El Consejo de Ministros, a partir de quinientas mil pesetas.

aún no ha recibido el respaldo definitivo de la Constitución de 1978 y de todo su desarrollo normativo posterior.

Por ello y pese a la aparente claridad con la que parece estructurado el sistema de competencias expuesto, no fueron pocos los pronunciamientos judiciales emitidos respecto de cuál debía ser el órgano competente para conocer de la sanción impuesta.

Entre los pronunciamientos judiciales habidos en el seno de nuestro TS, resultara especialmente concluyente el contenido de la Sentencia de 2 de Julio de 2002, en cuyo fundamento de Derecho Primero se dirá que:

“...A este efecto, resulta preciso señalar que, para hacer efectiva la misión de "defender los intereses generales de la Denominación de Origen" y de perseguir el "empleo indebido" de la Denominación de Origen, la Ley 25/1970 y las disposiciones reglamentarias dictadas en su desarrollo, confieren a los Consejos Reguladores dos atribuciones nucleares: a) De una parte, la participación en el ejercicio de la potestad sancionadora - artículo 94 y Título V de la Ley 25/1970, Real Decreto 835/1972, de 23 de marzo, Real Decreto 1129/1985, de 5 de junio,...//.... b) De otra parte, la atribución de velar por el cumplimiento y aplicación de los preceptos del Reglamento desarrollando funciones de control respecto de la actividad de las personas inscritas en sus Registro³⁷⁹

Estas atribuciones nucleares operan en planos distintos, la primera, la participación en el ejercicio de la potestad sancionadora como ejercicio de potestad disciplinaria respecto de los profesionales voluntariamente inscritos en los registros del Consejo Regulador, la segunda, como legitimado procesal de la Denominación de Origen en el ejercicio de las acciones judiciales que en su defensa procedieran, contra cualquiera que lesionara los intereses generales de la Denominación. Ahora bien, en

379

<http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=TS&reference=2950630&links=&optimize=20031203>

tanto la primera atribución no es sino manifestación del ejercicio de potestad sancionadora, en la segunda atribución los Consejos se desenvuelven lejos de la titularidad de aquella potestad, al ejercer únicamente cometidos de mera denuncia ante los Tribunales.

Este modelo se abandona con la vigente Ley de 2003 al interponer la absoluta separación entre las funciones de instrucción y resolución. Los *órganos de gestión* perderán en el nuevo texto las facultades de control que como hemos visto habían venido ejerciendo desde los años cuarenta. El artículo 27 de la Ley desbarata el molde estatutario al prever que el reglamento de cada v.c.p.r.d. establecerá su sistema de control que, en todo caso, estará separado de la gestión del mismo, sin hacer referencia alguna al procedimiento sancionador. Ya vimos, a propósito de la titularidad de la potestad sancionadora, que la nueva ley despacha en dos únicos artículos – el 26 y el 36- el contenido de la titularidad y el ejercicio de la potestad sancionadora.

El Consejo de Estado³⁸⁰ es categórico cuando afirma que:

“En materia de procedimiento sancionador la LVV parte de un principio claro, la diferencia entre la Administración y el órgano de gestión, en este caso Consejo Regulador.

A tenor del artículo 36 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino la titularidad de la potestad sancionadora corresponde a la Administración General del Estado o al órgano correspondiente de la Administración de la Comunidades Autónomas. Los artículos 27 y siguientes tipifican con detalle las infracciones y las sanciones, determinando quiénes son los responsables.

³⁸⁰ Número de expediente: 2162/2004 (AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN Procedencia: AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. Asunto: Proyecto de Orden por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada "Rioja" y de su Consejo Regulador. Fecha de Aprobación: 9/9/2004.

Cuando el artículo 26 se dedica a las funciones de los órganos de gestión señala, entre ellas, velar por el cumplimiento del reglamento del v.c.p.r.d., pudiendo denunciar cualquier uso incorrecto ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes (1.c). Añade el párrafo 3 del mismo artículo que cuando llegue a conocimiento de un órgano de gestión cualquier presunto incumplimiento de la normativa vitivinícola, incluida la normativa propia del v.c.p.r.d., aquél deberá denunciarlo a la autoridad que en cada caso resulte competente.

No se deduce de estas normas cuál puede ser el amparo legal de la previsión de la actuación del Secretario del Consejo Regulador como instructor en los expedientes sancionadores y estima, por tanto, el Consejo de Estado que resulta pertinente suprimir ese párrafo del artículo 43.

Lo cierto es que el régimen sancionador que basculaba sobre el protagonismo de los Consejos ya había recibido una sensible merma con las STC 50/2003 y STC 52/2003 sobre el argumentario de quebranto del principio de legalidad sancionadora. Este hecho, unido a las no pocas quejas sobre el deficiente ejercicio del poder sancionador de los Consejos, tachado en ocasiones de caprichoso y en otras de negligente, acabó pesando en el ánimo del legislador, que procura con la nueva ordenación, de una parte, separar instrucción y resolución de los expedientes, y de otra, apartar a los Consejos del ejercicio de la potestad sancionadora. La propia Exposición de Motivos, parca en el razonamiento de esta mudanza, omite toda alusión al despojo de los Consejos, pero si menciona el principio de legalidad al presentar el Título III de la Ley:

“En el Título III se regula el régimen sancionador aplicable a las infracciones administrativas en materia de vitivinicultura y en relación con los niveles de protección de los vinos, que necesariamente debe establecerse en una norma de rango legal en cumplimiento del principio de legalidad recogido en la Constitución.”

La supresión de toda referencia a la potestad sancionadora de los Consejos Reguladores no se presenta sola, sino que viene de la mano, como señala COELLO MARTÍN³⁸¹, de la omisión de la ya tradicional atribución a los Consejos Reguladores de la legitimación procesal, dejando a los Órganos de Gestión la misión de “*velar por el cumplimiento del reglamento del v.c.p.r.d., pudiendo denunciar cualquier uso incorrecto ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes, y debiendo formular la oportuna denuncia ante la autoridad competente cuando tenga conocimiento de cualquier presunto incumplimiento de la normativa vitivinícola.*”

Nada pues se dice de la habilitación procesal de los Consejos Reguladores, sin perjuicio, claro está, que en los propios Reglamentos de las Denominaciones de Origen, cuya propuesta corresponde a los Consejos, se arroguen aquella. Con carácter general se dice en el artículo 26.1 de la LVV que “*Los fines de los órganos de gestión son la representación, defensa, garantía, investigación y desarrollo de mercados y promoción tanto de los vinos amparados como del nivel de protección*”. Declaración esta que está bien alejada del viejo Estatuto de 1970, cuyo artículo 87³⁸² recogía sin rodeos aquella legitimación procesal.

³⁸¹ COELLO MARTÍN, C. *Las bases históricas y administrativas del derecho vitivinícola español. El sistema jurídico de las Denominaciones de Origen*. Tirant Lo Blanch. 2008. Págs. 975 y siguientes.

³⁸² Artículo ochenta y siete.-Los Consejos Reguladores tendrán, entre otras las siguientes funciones:
Primero. Orientar, vigilar y controlar la producción, elaboración y calidad de los vinos amparados por su Denominación de Origen
Segunda, Velar por el prestigio de la Denominación de Origen en el mercado nacional y en el extranjero y perseguir su empleo indebido.
Tercera. Llevar los Registros de viñas, de bodegas, de producción y de Crianza y los de sus titulares, así como el control de entrada y salidas de uvas, mostos y vinos, en las instalaciones de elaboración y almacenamiento.
Cuarta. Colaborar en las tareas de formación y conservación del catastro Vitícola y Vinícola que les sean encomendadas.
Quinta. Expedir los Certificados de Origen y precintos de garantía.
Sexta. La gestión directa y efectiva de las exacciones que se establecen en esta Ley y de cuantas percepciones le correspondan, así como la recaudación de las multas y ejecución de las sanciones impuestas.
Séptima. La promoción y propaganda para la expansión de sus mercados, así como el estudio de los mismos. .

Particular atención merece, por cuanto esta situación se ha traducido con el transcurrir del tiempo en movimiento pendular entre uno y otro modelo, es la Orden APA/3465/2004, de 20 de octubre, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada "Rioja" y de su Consejo Regulador. De acuerdo con su artículo 3º corresponderán al Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada como funciones propias, sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Administraciones Públicas: la defensa de la Denominación de Origen Calificada, la aplicación de su Reglamento, velar por el cumplimiento del mismo, así como el fomento y control de la calidad de los vinos amparados.

De nuevo el texto reglamentario, en esta ocasión en su artículo 37, vuelve a estampar bajo el rotulo de "Funciones" las que el Reglamento atribuye al Consejo Regulador, reconociendo por tales en su apartado primero las de aplicar los preceptos del Reglamento y sus disposiciones complementarias, y velar por su cumplimiento, para lo cual ejercerá las funciones que se le encomiendan en el ordenamiento jurídico, así como las que expresamente se indican en el articulado de este Reglamento.

Esta ambigüedad en la redacción del breve catálogo de funciones que asume el Consejo, unida a las numerosas controversias que se suscitaron a propósito de las facultades sancionadoras de los Consejos, especialmente en la D.O.C. Rioja, dio lugar a varios pronunciamientos judiciales en los que se negó tal capacidad sancionadora. Así, entre otras, la sentencia del Juzgado de lo Contencioso número 1 del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 11 de diciembre de 2008 (RJCA 2009\43).³⁸³

Octava. Actuar con plena responsabilidad y capacidad jurídica, para obligarse y comparecer en juicio, tanto en España como en el extranjero ejerciendo las acciones que le correspondan en BU m1s16tl de representar y defender los intereses generales de la Denominación de Origen.

Novena. Ejercer 1"" facultades delegad"" por el Instituto de Denominaciones de Origen u otros organismos de la Administración

Decima. Las demás que le confiera el Reglamento.

³⁸³ El F.J. 2º "*La sentencia objeto del presente recurso de apelación anula la sanción impuesta a la parte ahora apelada y ello por considerar que concurre falta de competencia del Consejo Regulador de la D.O. Rioja para la incoación e instrucción del procedimiento sancionador . Considera que la nueva ley 24/2003 (RCL 2003, 1765) (que derogó el Estatuto de la viña (RCL 1970, 2009 y RCL 1973, 857) , del*

La importancia del fallo se encontraba en los motivos aducidos por el tribunal más que en el hecho en sí, ya que niega al Consejo Regulador la capacidad para instruir y dictar resoluciones sancionadoras, con lo que cientos de procedimientos entonces recurridos podían quedar en papel mojado.

Pero la trascendencia es incluso aún mayor, puesto que el titular del Juzgado de lo Contencioso venía reconociendo hasta ahora dicha capacidad al Consejo Regulador - prevista en el Reglamento de la DOC, pero no en la LVV, la norma de rango superior-, y en este último fallo el tribunal reconsidera el criterio seguido anteriormente:

«A la vista de lo anterior y de las alegaciones formuladas por las partes, debemos separarnos del criterio seguido en la sentencia 459/07 de este mismo juzgado y apreciar la nulidad del acto impugnado (...), al concurrir la incompetencia manifiesta del órgano que dictó la resolución

vino y de los alcoholes del año 1970) no atribuye a los Consejos Reguladores competencias en materia de potestad sancionadora y solo les atribuye la competencia en materia de denuncia de las infracciones en su artículo 26. Considera, finalmente, que no puede entenderse vigentes las previsiones anteriores a la ley aplicable en lo que expresamente se les opone y se remite para llegar a dicha conclusión al Informe del Abogado General del Estado acompañado con el escrito de contestación a la demanda presentado por el Abogado del Estado durante la tramitación del recurso contencioso administrativo. El Abogado del Estado apelante insiste en lo que consta en la conclusión sexta del Informe de la Abogacía General del Estado que se adjuntó al escrito de contestación a la demanda ante el Juzgado Central de lo Contencioso administrativo. Insiste en que la sanción ha sido impuesta por un órgano de la administración central del Estado, aunque la instrucción haya correspondido al Consejo Regulador. Citó la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso dictada en el procedimiento abreviado 444/2006 en la que rectificaba el criterio anterior y consideraba correcta la tramitación por el Consejo Regulador sobre la base de que debe considerarse vigente el Decreto 835/1972 (RCL 1972, 685, 1419) en tanto no se desarrolle la Disposición Final de la Ley 24/2003 (RCL 2003, 1765) . También aportó un extracto de dos sentencias del TSJ de La Rioja que confirmaban sanciones impuestas en materia de la Denominación de Origen Rioja. La representación procesal de BODEGAS BRETON CRIADORES S.L. sustentó su oposición al recurso de apelación en el hecho de que en el propio Informe del Abogado General del Estado se reconoce que la solución admitida solo es válida temporalmente y que la aplicación de unas normas reglamentarias que se oponen a las previsiones legales vigentes (aún de modo transitorio) vulnera el principio de jerarquía normativa recogido en el artículo 9 de la Constitución. Además, entiende que mantener la vigencia del Decreto 835/1972 hasta que por el Gobierno se decida el desarrollo reglamentario de la ley 24/2003 supone suplantar la voluntad del legislador rompiendo el principio de separación de poderes.»

sancionadora, por lo que procede la estimación del recurso y la subsiguiente anulación del acto impugnado»³⁸⁴.

La legitimación procesal con la que aparecía investido el Presidente del Consejo Regulador en el viejo Reglamento de 1991 desaparece en el artículo 40 de la Orden Ministerial de 2004, pese a que con carácter genérico se le reconocerá “*la representación legal del Consejo Regulador ante cualquier entidad pública o privada, Administraciones, Organismos, instancias judiciales y mediación*”. La Sentencia de la Audiencia Nacional 5099/2008³⁸⁵ dice en su FJ 3º que el nuevo Reglamento de la Denominación de Origen Rioja tampoco ha atribuido en su artículo 40 al Presidente, ninguna función en materia sancionadora y la función residual que se contempla en su letra d) (ejercer cualquier función que las Leyes, el Reglamento o el Pleno le atribuyan específicamente) no puede servir para mantener vigente el antiguo Reglamento de la Ley 25/70 puesto que no tiene carácter de Ley, sino que fue aprobado mediante el Decreto 835/1972.

³⁸⁴ La justificación a ello puede leerse en el F.J. 4º de la misma Sentencia “Esta situación ha cambiado sustancialmente con la entrada en vigor de la Ley 24/2003 (RCL 2003, 1765) cuya disposición derogatoria establece que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley, y, en particular, la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes. Por lo tanto, a partir de la entrada en vigor de la Ley 24/2003, salvo atribución competencial expresa, que no se ha producido, debemos entender que el Consejo Regulador de la D.O. Rioja carece de cobertura legal para la incoación e instrucción de procedimientos sancionadores. Según el parecer de esta Sala, las normas que se han dictado posteriormente en la materia no han cubierto la laguna producida en cuanto a la fase instructora de los procedimientos sancionadores en esta materia. Veamos:

- La Ley 24/2003 no distingue entre la fase instructora y la de resolución y atribuye toda la competencia en esta materia a la Administración general del estado en el caso de infracciones relativas a los niveles de protección cuyo ámbito territorial se extienda a más de una comunidad autónoma.
- El R.D. 332/2000 solo afectó al apartado 2 del artículo 131 de la Ley 25/70 (que regulaba la fase de resolución) pero nada dijo en relación al apartado 1 que era el que contemplaba la fase de incoación e instrucción.
- El nuevo Reglamento de la Denominación de Origen Rioja (aprobado mediante O.M. de fecha 20 de Octubre de 2004 (RCL 2004, 2258)) tampoco ha atribuido en su artículo 40 al Presidente, ninguna función en materia sancionadora y la función residual que se contempla en su letra d) (ejercer cualquier función que las Leyes, el Reglamento ó el Pleno le atribuyan específicamente) no puede servir para mantener vigente el antiguo Reglamento de la Ley 25/70 puesto que no tiene carácter de Ley sino que fue aprobado mediante el Decreto 835/1972 (RCL 1972, 685, 1419) .

³⁸⁵ Sentencia de la Audiencia Nacional 5099/2008 de 11 de diciembre de 2008 (Id Cendoj: 28079230012008100714)

De este modo cabe entender que el Consejo Regulador, a través de su Presidente estaba habilitado únicamente para la interposición de denuncias, bien ante el órgano competente de la Administración General de Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 36 a) de la LVV, bien ante la jurisdicción penal si los hechos revisten apariencia delictiva.

Tal expolio en las atribuciones supone a juicio de COELLO³⁸⁶ una desnaturalización manifiesta del instituto, por cuanto se despoja al titular de un derecho del ejercicio de las acciones civiles y penales que si le reconoce el ordenamiento jurídico, y en particular, la legislación de propiedad industrial.

Se produce, según este autor, una extirpación al órgano gestor de un derecho de propiedad industrial colectivo de una de las facultades inherentes a cualquier ente que tiene en su base un conjunto de personas, como es la potestad disciplinaria, esencial en su relación con los propios asociados, deslizándose tal potestad hacia la competencia de la Administración Pública. Gráficamente, describirá COELLO MARTIN este fenómeno como una “*estatalización de la potestad sancionadora*”

Ya antes de esta sentencia se advertía por la Abogacía del Estado,³⁸⁷ a propósito de un informe sobre la D.O Idiazábal”, del carácter temporal de las competencias sancionadoras de los Consejos Reguladores desconcentrados del MAPA:

“A estos efectos, se ha de tener en cuenta el dictamen del Consejo de Estado de 9 de septiembre de 2004, emitido a propósito de la elaboración del nuevo Reglamento de la Denominación de Origen Calificada «Rioja». ...//.... En este dictamen el Consejo de Estado considera que no resulta compatible con las previsiones de la nueva Ley que se atribuyan competencias sancionadoras a un Consejo Regulador por una norma con

³⁸⁶ COELLO MARTÍN, C. *Las bases históricas y administrativas del derecho vitivinícola español. El sistema jurídico de las Denominaciones de Origen*. Tirant Lo Blanch. 2008. Pág. 976.

³⁸⁷ Dictamen abogacía del estado Elaborado por María Dolores Ocaña Madrid, Abogado del Estado en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el 27 de junio de 2006 Publicado en Anales de la Abogacía General del Estado Núm. 2006, Enero 2008 Páginas: 313-318

rango de Orden Ministerial y a un órgano de gestión sólo temporalmente configurado como órgano desconcentrado de la Administración competente. Pero el Consejo de Estado admite la compatibilidad con la nueva Ley de una ulterior atribución de competencias sancionadoras a los órganos de gestión ya personificados si lo fueran en forma jurídico-pública y la atribución competencial se realizara por norma con rango adecuado, que debe ser el de ley conforme al artículo 127.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este rango también lo exige la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, para la creación de Organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado que, de este modo, sólo podría efectuar la descentralización funcional de su potestad sancionadora en materia de D. O. mediante ley. Ahora bien, una cosa es que no baste el rango reglamentario del Real Decreto para atribuir potestades sancionadoras a los futuros órganos de gestión personificados, de acuerdo con la nueva Ley, y otra muy distinta es que, en tanto los actuales órganos de gestión mantengan la calificación de órganos desconcentrados de la Administración titular de la potestad, no puedan entenderse atribuidas a los mismos las concretas competencias necesarias para el ejercicio de la potestad sancionadora, como hacía el Decreto de 1972 y el ulterior de 2000, pues esta posibilidad resulta temporalmente compatible con la Ley 24/2003 y también con el artículo 10 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora y el artículo 11 de la LRJAP-PAC, que reconoce la potestad auto organizativa de cada Administración Pública. Estas matizaciones, basadas en las propias consideraciones del Consejo de Estado, permiten razonablemente sostener la vigencia temporal, mientras mantengan su calificación como órganos desconcentrados del MAPA, de las competencias sancionadoras que, en

*materia de Denominaciones de Origen atribuída a los Consejos Reguladores
el Decreto 835/1972”*

La ausencia de una norma de delegación de competencias sancionadoras a los Consejos Reguladores dependientes del Estado, conforme a la citada Ley del Vino, alentó y finalmente impulsó una instrucción interna del Ministerio para que fueran éstos los encargados de iniciar, incoar y proponer al Ministerio resolver expedientes cuando la cuantía no supera los tres mil euros y, por encima de esta cuantía, la potestad sería la Administración Central la que se hiciera cargo de toda la tramitación y resolución del expediente sancionador.

Sin embargo, ante las demandas de los viejos Consejos Reguladores decidió delegar en los presidentes de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen de Rioja, Jumilla y Cava las competencias para iniciar e instruir los procedimientos sancionadores, conforme a la Ley 24/2003 de la Viña y el Vino.

Esta decisión, firmada el día catorce de Octubre de 2004 y publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) como Orden APA/3465/2004 de 20 de Octubre por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada «Rioja» y de su Consejo Regulador, reconocía a los Consejos Reguladores cuyo ámbito territorial se extendía a más de una Comunidad Autónoma -como los citados- la capacidad para iniciar e instruir los procedimientos sancionadores establecidos en la Ley, reservando sin embargo a la Administración del Estado su resolución.

Más adelante, la Orden ARM/955/2009, de 14 de abril, por la que se establece la delegación del ejercicio de determinadas competencias sancionadoras de la Administración General del Estado, da razón en su proemio de las causas de su dictado:

"Reiteradas resoluciones de distintos órganos judiciales, como la reciente Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-

*Administrativo de la Audiencia Nacional de 11 de diciembre de 2008³⁸⁸,
han declarado que no puede considerarse subsistente el Decreto 835/1972,*

³⁸⁸ Particular relevancia tiene en esta Resolución los Fundamentos Jurídicos quinto y sexto de la Sentencia en los que se dirá:

QUINTO: La justificación en la que pretende basar el Abogado del Estado apelante la competencia del Consejo Regulador de la D.O. Rioja para la incoación e instrucción del procedimiento sancionador pasa por el siguiente argumento que es utilizado por las Sentencias que cita precedentes del Juzgado Central de lo Contencioso Número Cinco y del TSJ de La Rioja: mientras no se desarrolle por el Gobierno lo establecido en disposición final primera de la Ley 24/2003, debe aplicarse lo establecido en el Decreto 835/1972 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 25/1970, (sus cuantías han sido actualizadas por el RD 322/2000) que no ha sido derogado por la Ley 24/2003 y por tanto está en vigor. En el artículo art. 94 del Decreto 835/1972 se establece "Los consejos Reguladores acordarán la incoación e instrucción de los expedientes para sancionar las infracciones en materia de denominaciones de origen cometidas por personas inscritas en sus Registros ".La aplicación de la normativa sectorial vigente no vulnera ningún tipo de derecho fundamental ni es contraria a los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. No obstante, esta opción obligaría a mantener subsistente un Decreto del año 1972 dictado en ejecución de la Ley 25/70 que ha sido derogado expresamente por una Ley del año 2003. De este modo, además, se mantendría la dualidad en las fases instructora y resolutoria permitiendo que un mismo órgano instruya y resuelva cuando esta posibilidad no tiene apoyo en la legislación vigente. No se olvide que en el Informe del Abogado General del Estado al que ya se ha hecho mención, se reconoce que:

- Las competencias sancionadoras del Consejo Regulador de la D.O. Rioja solo pueden encontrar amparo en el Decreto 835/1972.
- Que el Consejo de Estado ya había anunciado (con ocasión del dictamen emitido en relación al Reglamento del Consejo Regulador de la D.O. Rioja aprobado por O.M. de 20 de Octubre de 2004) que era necesario atribuir competencias al Consejo Regulador pero que una Orden Ministerial carecía del rango suficiente.
- Que era necesaria una norma con rango de ley para atribuir potestades sancionadoras a los Consejos Reguladores.
- Sin perjuicio de todo lo anterior, en la última conclusión se añade que, con carácter temporal podía sostenerse la vigencia de las competencias sancionadoras del Consejo Regulador sobre la base de la aplicación del Decreto 835/1972.

Por lo tanto, también el Abogado del Estado reconoce la falta de cobertura para el mantenimiento de las competencias instructoras del Consejo Regulador; no obstante, y de forma temporal, considera vigente el Decreto 835/1972. Este argumento no puede compartirse puesto que si se parte de la base de la falta de cobertura legal no es posible, posteriormente, obviar esa falta de cobertura legal y admitir temporalmente (una temporalidad que dura ya mucho años) una cobertura que se ha reconocido que no existe.

SEXTO: La cuestión que se plantea, pues, es una cuestión relativa a las garantías de la parte sancionada en materia del órgano competente para la instrucción del procedimiento sancionador que está en la base de la sanción frente a la que se recurre. La sentencia del TC172/2005 (de fecha 20 de Junio de 2005) en relación a un expediente sancionador que se basaba en la O.M. de 3 de Abril de 1991 (que reconocía el carácter de calificada de la D.O. y aprobaba el Reglamento que fue anulado por la STS de 10 de Junio de 2004), y con cita de las sentencias 52/2003 y 132/2003 trata de la inconsistencia del Reglamento de la Ley del vino aprobado por Decreto 835/72 para justificar la imposición de la sanción; aunque el argumento empleado por el TC no es plenamente aplicable al supuesto objeto de este recurso de apelación (pues se plantea la cobertura legal del tipo sancionador aplicado) sirve como apoyo de la solución más arriba apuntada. Dice el TC que <<Ahora bien, "a partir de la entrada en vigor de la Constitución toda remisión a la potestad reglamentaria para la definición de nuevas infracciones o la introducción de nuevas sanciones carece de virtualidad y eficacia, pues si el reenvío al reglamento contenido en una norma legal sin contenido material alguno no puede producir efectos, con mayor razón aún debe predicarse la falta de eficacia respecto a la remisión en segundo grado establecida en norma sin fuerza de ley. Y ello, aunque

por lo que resulta necesario delegar el ejercicio de dicha potestad sancionadora en el ámbito de las competencias atribuidas al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por razones de eficacia y respetando la separación entre las fases de instrucción y resolución.

esta última contenga una regulación suficiente, si bien incompleta, de las conductas ilícitas y las sanciones aplicables, ya que tal regulación no sana las insuficiencias atribuibles a la propia Ley que le sirve de cobertura, en atención al cumplimiento de la reserva constitucional de Ley".

En otras palabras, "la pervivencia de normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales tiene como importante límite la imposibilidad de que con posterioridad a la Constitución se actualicen dichas normas por la misma vía reglamentaria, puesto que ello no respetaría el sistema de producción de normas jurídicas impuestas en la Constitución" (FJ 9).

"Este panorama descubre -concluíamos en la citada Sentencia- que las normas sancionadoras del Reglamento de la Rioja prolongan, revitalizando hasta la actualidad, otros preceptos cuya pervivencia en el ordenamiento constitucional se justificaba en necesidades de continuidad en el ordenamiento, apoyadas en el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Necesidades que si por un lado han de ponderarse restrictivamente en todo caso, como supuesto limitativo que son de un derecho fundamental, por el otro se ven matizadas progresivamente conforme avanzamos en nuestro tiempo, el de la vigencia de la Constitución.>>

No se olvide, pues, que desde la derogación de la Ley 25/70 (único soporte normativo del artículo 131 del Decreto 835/1972, que el Abogado del Estado apelante pretende vigente, y que atribuye la competencia de incoación e instrucción del expediente sancionador al Consejo Regulador de la D.O. Rioja) han pasado más de cinco años y varias reformas legislativas sin que en ninguna de ellas se haya solventado la laguna producida por la falta de cobertura de la parte del expediente sancionador que se refiere a la designación del órgano competente para la incoación e instrucción.

Por esta razón, y estando ante la materia de derecho sancionador, que exige especial prudencia en el cumplimiento de las garantías tanto procesales como sustantivas derivadas del principio de legalidad que se recoge en el artículo 9 de la Constitución , debe confirmarse la Sentencia objeto del presente recurso de apelación. Obrar de otro modo exigiría de esta Sala realizar una complicada construcción técnico-jurídica para justificar la vigencia actual del artículo 131 del Decreto 835/72 y admitir hoy día la competencia del Consejo Regulador en materia de incoación e instrucción de expedientes sancionadores. Sobre esto debemos reproducir lo dicho por el TCen su sentencia 161/2003 (de fecha 15 de Septiembre de 2003), aunque referida a la descripción del tipo sancionador, cuando dice que: <<No es función de los jueces y tribunales reconstruir la sanción impuesta por la Administración sin fundamento legal expreso o razonablemente deducible mediante la búsqueda de oficio de preceptos legales bajo los que puedan subsumirse los hechos declarados probados por la Administración. En el ámbito administrativo sancionador corresponde a la Administración, según el Derecho vigente, la completa realización del primer proceso de aplicación de la norma (que debe ser reconducible a una con rango de ley que cumpla con las exigencias materiales del art. 25.1 CE), lo que implica la completa realización del denominado silogismo de determinación de la consecuencia jurídica: constatación de los hechos, interpretación del supuesto de hecho de la norma, subsunción de los hechos en el supuesto de hecho normativo y determinación de la consecuencia jurídica. El órgano judicial puede controlar posteriormente la corrección de ese proceso realizado por la Administración, pero no puede llevar a cabo por sí mismo la subsunción bajo preceptos legales encontrados por él, y que la Administración no había identificado expresa o tácitamente, con el objeto de mantener la sanción impuesta tras su declaración de conformidad a Derecho. De esta forma, el juez no revisaría la legalidad del ejercicio de la potestad sancionadora sino que, más bien, lo completaría>>.

Por todo lo expuesto, y tal como ya hemos anunciado más arriba, consideramos procedente la desestimación del recurso de apelación y la íntegra confirmación de la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Numero 5 aunque con el complemento de los razonamientos empleados en esta nuestra sentencia.

En este sentido, la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dio nueva redacción al artículo 127.2 de esta última, según el cual el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida por disposición de rango legal o reglamentario, suprimiendo el inciso «sin que pueda delegarse en órgano distinto», supresión que la exposición de motivos justifica en aras del principio de eficacia."

Se trata de una traslación del ejercicio de las competencias para la iniciación e instrucción de los procedimientos sancionadores a que se refiere el artículo 36.a) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino a favor de los Presidentes de los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen, Denominaciones de Origen Calificadas, Vinos de Calidad con Indicación Geográfica, Denominaciones de Origen Protegidas e Indicaciones Geográficas Protegidas de productos agroalimentarios no vínicos e Indicaciones Geográficas de bebidas espirituosas cuyo ámbito territorial se extienda a más de una Comunidad Autónoma, lo que en el sector vitivinícola sucede, como ya se dijo, en tres Denominaciones de Origen, la de "Rioja", la de "Jumilla" y la del "Cava", únicas cuyo signo distintivo tiene carácter supra autonómico.

El propio Reglamento de 20 de Octubre de 2004 ya reconocía en su artículo 35, al Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja como órgano desconcentrado del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con atribuciones decisorias en cuantas funciones se le encomiendan en este Reglamento. Con idéntica redacción, los artículos 33 del Reglamento de la Denominación de Origen "Jumilla" y de su Consejo Regulador³⁸⁹ y el artículo 39 del Reglamento de la denominación "Cava"

³⁸⁹ Aprobado por ORDEN del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación de 10 de noviembre de 1995 (BOE núm. 286 de 30 de noviembre de 1995).

y de su Consejo Regulador³⁹⁰ establecían el carácter de desconcentrados y dependientes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de ambos, así como el reconocimiento de atribuciones decisorias en cuantas funciones se les encomienda en sus respectivos Reglamentos.

De este modo se abre entre los Consejos Reguladores una doble categorización, no solo por su ámbito territorial, sino por las funciones asumidas por sus presidentes en el procedimiento sancionador, ya que ninguna otra Administración Pública ha procedido a hacer delegación alguna a favor de los Consejos Reguladores de su territorio, de suerte que mantienen integran sus competencias en materia sancionadora.

Ahora bien, en el caso de la D.O. “Rioja” esta delegación en el presidente del Consejo Regulador no ha sido pacífica, por cuanto ha despertado no poco recelo entre organizaciones del sector al ser el presidente del Consejo un representante de alguno de los sectores con presencia en el mismo, entendiéndose que las competencias delegadas debían descansar en el Pleno del Consejo y no en su presidente, a fin de evitar posibles conflictos de intereses. Las dudas que sobre la legalidad de tal delegación ha suscitado y puesto de manifiesto en informes jurídicos externos han quedado sin embargo aparcadas en espera del reconocimiento como Corporación de Derecho público del Consejo Regulador de la D.O.C Rioja³⁹¹.

³⁹⁰ Aprobado por Orden del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación de 14.11.91 (BOE 20.11.91)

³⁹¹ En la Memoria 2009 del Propio Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja, editada por el propio Consejo Regulador (Depósito Legal: LR-160-1993 I.S.B.N.: 84-85375-83-X) se dice que “En relación con la situación jurídica del Consejo Regulador de la D.O. Calificada Rioja, todas las organizaciones del sector representadas en el Pleno apoyan de forma unánime el siguiente acuerdo: “solicitar al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, en base a la normativa en vigor, la designación del Consejo Regulador como autoridad competente, que a través del Servicio Habilitado de Veedores se encargaría del control y de la comprobación del pliego de condiciones, siendo necesario para ello el reconocimiento del Consejo Regulador como Corporación de Derecho Público, a través de una norma con rango de ley, que sobre la base de una adecuada separación de funciones, según lo establecido por la ley y a cuyos efectos el MARM determinará los mecanismos pertinentes, habilite al Servicio Habilitado de Veedores como órgano de control integrado en la Corporación de Derecho Público y defina un sistema eficaz para la aplicación de la potestad

Parece, pues, a la vista de lo anterior, que salvo habilitación legal expresa, los Consejos Reguladores carecen de competencia para asumir la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores. El hecho de que se señale como obligación para los Consejos Reguladores la de denunciar ante quien sea competente, sin más, parece relevarle de cualquier otro papel en el procedimiento, ya que no dejaría de resultar estrepitoso reconocer cualquier atribución en cualquier fase del procedimiento a aquel a cuya instancia se incoa, pues quedaría en entredicho la pretendida objetividad e imparcialidad que deben presidir el procedimiento sancionador.

CARLOS COELLO³⁹², haciéndose eco de la crítica de BETANCOR RODRIGUEZ de la metamorfosis que padecen ciertas facultades sancionatorias en materia de calidad industrial que, ignorando las pautas del Derecho Administrativo Sancionador, mudan en sanciones disciplinarias *iure privatio*, dirá, a propósito de la nueva regulación de los Consejos que:

“Abandonar una figura institucional asentada, con todas sus luces y sombras, de base corporativa, como son los Consejos Reguladores permite recuperar un nuevo neo corporativismo iure privatio y fomentar la estatalización de todas las relaciones económicas y profesionales.”

sancionadora, bien ejercida de forma directa por el MARM o bien a través de una delegación en todo o en parte en el Consejo Regulador”.

³⁹² COELLO MARTÍN, C. *Las bases históricas y administrativas del derecho vitivinícola español. El sistema jurídico de las Denominaciones de Origen*. Tirant Lo Blanch. 2008. Pág. 978.

VIII. LA TRANSFORMACION DE LOS VEEDORES Y SU NUEVO LUGAR EN LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La RAE³⁹³ ofrece hasta siete acepciones distintas de la palabra veedor³⁹⁴. El vocablo, derivado del latín “*videre*” nace ya en la Baja Edad Media para aludir a una especie de inspector cuyo oficio consistirá en velar por el cumplimiento de las normas gremiales en las villas o ciudades. El oficio inicial ira poco a poco incorporando a estas competencias básicas otras de más entidad³⁹⁵, de tal forma que desde la segunda mitad

393 DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA - Vigésima segunda edición <http://buscon.rae.es>

394 VEEDOR (De veer).

1. adj. Que ve, mira o registra con curiosidad las acciones de los otros. U. t. c. s.
2. m. Encargado por oficio, en las ciudades o villas, de reconocer si son conformes a la ley u ordenanza las obras de cualquier gremio u oficinas de bastimentos.
3. m. Visitador, inspector, observador.
4. m. CRIado de confianza que en las casas de los grandes vigilaba al despensero en la compra de bastimentos.
5. m. Jefe segundo de las caballerizas de los reyes de España, que tenía a su cargo el ajuste de las provisiones y la conservación de los coches y el ganado.
6. m. Jefe militar cuyas funciones eran semejantes a las de los modernos inspectores y directores generales.
7. m. Arg., Chile y Ur. Encargado de inspeccionar el correcto desarrollo de una carrera de caballos.

³⁹⁵Según la Wikipedia (<http://es.wikipedia.org/wiki/Veedor>) El Veedor era un CRIado de la casa real que vigilaba la comida que se servía a sus amos. Su misión consistía en vigilar a los despenseros menores y compradores, ver los precios de lo que se compraba para la despensa, comprobar los gastos ordinarios y tomar la cuenta al que gastaba cada día para que no hubiera fraude en ella. Se ocupaba de que lo que fuera para la mesa de la persona real fuera muy bueno y lo hacía buscar y traer con diligencia y mucha limpieza. Iba a menudo a la despensa y requería a la cocina e iba a la plaza para conocer los precios de todo lo que se compraba para el plato real y raciones, para evitar fraudes. También iba algunas veces de caza porque en ella se servía comida a los oficiales de la casa real y a los cazadores o monteros y a caballeros y personas particulares, que comían con el camarero o con el caballero mayor o con el cazador mayor. Proveía el veedor, de acuerdo con el mayordomo, que el aguador de la casa real y un par de acémilas de camino fueran cerca de la persona para que llevaran pan y vino, agua, fruta, rábanos y otros refrescos que hubiere en aquel tiempo, para socorrer a los mozos de espuelas y gente de pie de los cortesanos y a todos los que quisieran en el camino o campo por donde fuera la persona real, para que no perecieran de sed. Esto fue mandado por la reina doña Isabel la católica, desde que en el año 1494, yendo los Reyes Católicos y el Príncipe y sus cuatro hermanas, las infantas, desde Medina del Campo a Arévalo,

del siglo XIII era habitual que los reyes enviaran veedores a las diferentes zonas y regiones de su reino para velar por los intereses reales.

Serán los Reyes Católicos quienes perfilan y concretan la función y atribuciones del veedor, figura que -en algunos casos y en determinadas regiones-, llegó a ostentar poderes y autoridad prácticamente absolutos en la zona, representando directamente la voluntad del Rey.

Conocida es la alusión que a este oficio recogerá el universal Don Quijote de la Mancha:

...A no haberle añadido esas puntas y collar, dijo D. Quijote, por solamente el alcahuete limpio no merecía el ir a bogar en las galeras, sino a mandillas y á ser general dellas, porque no es así como quiera el oficio de alcahuete, que es oficio de discretos, y necesarísimo en la república bien ordenada, y que no le debía ejercer sino gente muy bien nacida, y aun había de haber veedor y examinador de los tales, como le hay de los demás oficios, con número deputado y conocido, y como corredores de lonja. Y desta manera se excusarían muchos males...

Sin embargo el uso del término “veedor” para designar a personal con funciones inspectoras en el ámbito vitivinícola no tendrá lugar hasta el RD de 9 de Abril de 1886 en el que se habilita a las Cámaras de Comercio para el nombramiento de Veedores. A esta norma sucederán otras dos, aprobadas con el carácter de Reales Ordenes. La primera la R.O. de 20 de Agosto de 1906 extiende a las Cámaras Agrícolas Oficiales la facultad de nombrar Veedores que ejerciesen la inspección industrial y mercantil y la segunda, la Real Orden de 1907 de 25 de Julio, en la que se faculto, sin perjuicio de la

a ver a la reina vieja doña Isabel, madre de la Reina Católica, se ahogaron de sed por el gran calor y polvo y falta de agua un mayordomo de la reina y dos mozos de espuelas de caballeros que iban allí. En adelante, tanto de camino como durante la caza, se acostumbró de ir al menos, tras la persona real, una acémila que llevaba lo dicho para la gente de a pie (y aun para los de caballo que lo quisieran) en especial, en tiempo de verano.

competencia local y de los Gobernadores, a los Jefes de Fomento y delegados regios presidentes de los Consejos Provinciales de Agricultura para inspeccionar por medio de veedores o delegados de las Cámaras Agrícolas y de Comercio, los establecimientos, almacenes, depósitos, bodegas y lagares, etc.. de vinos y adoptar medidas conducentes al castigo de los falsificadores.

Esta normativa pronto se revela inoperante en la lucha contra el fraude, principal y originaria razón de ser de Cámaras y Asociaciones Agrícolas, lo que las empuja a reclamar del Gobierno el derecho a nombrar veedores para la inspección del vino y la detección de falsificaciones en sus respectivos territorios.

El Real Decreto de 29 de mayo de 1914 (Gazeta nº 150 de 30 de Mayo) viene a paliar esta situación facultando a las Sindicatos agrícolas constituidos y reconocidos oficialmente conforme a la ley de 1905, las Cámaras Oficiales Agrarias y de Comercio y a determinadas asociaciones de viticultores de Cataluña, Navarra y la Rioja (Unión de Viticultores de Cataluña, Asociación de Viticultores de Navarra y Asociación de Viticultores Riojanos) para designar "veedores", como delegados suyos, que velen por la pureza de los vinos de la región, con la misión fiscalizar y denunciar a la autoridad correspondiente todo lo que se refería a la producción, circulación y venta de vinos ilegales en los locales y establecimientos dedicados a su venta, constituyendo un primer paso hacia la protección de la Denominación de Origen³⁹⁶.

En los albores del siglo XX adquirirán notable protagonismo la Asociación de Viticultores de Navarra (AVN) y la Asociación de Viticultores de Rioja (AVR), cuyo

³⁹⁶ La Exposición de Motivos de la referida disposición dirá que *“La persecución de las adulteraciones y falsificaciones de los vinos, en la medida que cada vez se hace más necesaria, no solamente por lo que afecta al mercado interior, sino por la mayor importancia que hoy tiene la exportación a diferentes naciones. Esta circunstancia y los evidentes progresos de la industria requieren una mayor vigilancia, que no siempre le es dado ejercer a la acción oficial solamente, sino viene auxiliada por los mismo elementos productores directamente interesados y en contacto directo con los intermediarios entre ellos y los consumidores; y aunque la denuncia es libre y se halla prevista su tramitación en la legislación vigente, no siempre es suficiente si no va acompañada de la intervención inmediata y oportuna, además de un sistema de vigilancia continua y con personal debidamente organizado con este exclusivo objeto, que requiere atención constante y un gran radio de acción...”*

principal empeño será la represión del fraude, llegando a obtener en persecución de este propósito la autorización del Gobierno para el nombramiento de Veedores en la inspección del vino y la detección de fraudes y falsificaciones. Pese a alcanzar estos logros, tales organizaciones no perdurarán en el tiempo, en parte por el peso de los Sindicatos Agrícolas Católicos, fuertemente implantados tanto en la Rioja (Federación de Sindicatos Agrícolas Católicos) como en Navarra (Federación Social Católica de Navarra), y en parte también por el control ejercido en el seno de las asociaciones por las élites tradicionales regionales y locales³⁹⁷.

Tras el silencio de la Ley de 1926, habrá que esperar hasta el Estatuto de 1932 para encontrar una regulación ordenada de esta materia en los artículos 50 a 63. Ya los artículos 35 y 36 del Estatuto atribuían a los Consejos Reguladores el estudio y propuesta del Reglamento para la inspección y vigilancia de la Denominación. El Estatuto crea en el Ministerio de Agricultura, bajo la dependencia de la Dirección General de Agricultura, un Servicio de Represión de Fraudes de los productos agrícolas, que, tal y como preveía el artículo 50 *“por el momento se ocupara de la inspección, vigilancia y cumplimiento de todo lo relacionado con la producción, consumo y circulación de vinos, mistelas y demás bebidas alcohólicas”*.

La estructura orgánica del Servicio se materializa en el Decreto de 4 de Noviembre de 1932 (Gazeta de Madrid de 5 de Noviembre). En su artículo tercero, en desarrollo de lo previsto en el artículo 51 del Estatuto, señala que el refundado³⁹⁸

³⁹⁷LUDGER MEES Instituto de Historia Económica y Social Moderna y Contemporánea de Navarra "Gerónimo de Ustariz. Boletín Número 6. 1992 destaca el hecho de que fueran los grandes propietarios y notables locales los que lograran desde un principio el control de las nuevas organizaciones. En las primeras juntas directivas de la AVR puede encontrarse a toda la elite agraria riojana, también agrupada en la "Cámara Agrícola" Cita este autor entre miembros de esas elites a Recaredo Sáenz de Santa María, Guillermo Sáez de Tejada, Conde de Hervías, Marques de San Nicolás, Felipe Lagunilla, etc. Sobre el presidente de la AVN Mariano Arrasate afirma este autor que si bien solo se sabe que también fue presidente de la Asociación de Viticultores de Lumbier, el hecho de que durante la dictadura de Primo llegara a ser Diputado Provincial, muestra bien a las claras su posición social no debía diferir mucho de la de los asociados riojanos.

³⁹⁸No hay que olvidar que el propio Estatuto de 1932 anula en su artículo 53 todos los nombramientos de veedores hechos con anterioridad a la fecha de promulgación del propio Estatuto, seguramente como respuesta al desCredito y la CRítica en que había caído la actividad y la propia presencia del veedor en el proceso de certificación y garantía del origen y calidad de los caldos. Ello también explica que el propio

“Cuerpo de Veedores” será nombrado por oposición que habría de ser convocada dentro de los tres meses a partir de la promulgación del Estatuto. Este Cuerpo de Veedores encuentra su régimen jurídico en el Reglamento aprobado por el Director General de Agricultura el 16 de junio de 1933 (Gazeta de 19 de Junio). Según en él se dispone, los veedores quedaran bajo la inmediata dependencia de las Juntas Vitivinícolas Provinciales y de la especial del Instituto Nacional del Vino, a las que habrán de transmitir las denuncias, muestras, etc., consecuencia de su actuación (artículo 4º). Tendrán, además, la consideración de funcionarios públicos en el desempeño de sus cometidos (artículo 3º). El artículo 8 declara como competencia de las Juntas en su apartado e) *“Ordenar la actuación de los veedores en su demarcación, así como la distribución del trabajo a que deban ajustarse”*.

La acción para denunciar las infracciones al Estatuto era pública (art. 22), admitiéndose todas aquellas que se presentaren por escrito y fueran firmadas por el denunciante acreditando su personalidad. Una vez admitida la denuncia, el Presidente de la Junta daba traslado de la misma al Veedor, que procedía a comprobarla, realizado, de acuerdo a lo dictado por el Reglamento del Estatuto, la inspección acompañada del acta correspondiente y recogiendo las muestras o detalles necesarios (art. 23). Recibidas todas estas actuaciones, se abría el expediente sancionador incorporándose aquellas como primeros documentos (art. 26). La actuación de los veedores queda encauzada en lo que podría considerarse la “instrucción” del expediente sancionador, atribuyéndole el Decreto al contenido de sus actas el valor de hechos probados, salvo prueba en contrario (art. 24). Incluso, se legitima al Veedor para la interposición de recurso ante el Instituto Nacional del Vino si no estuviere conforme con el fallo de la Junta Vitivinícola si se calificaba como falta reglamentaria la infracción denunciada (art. 8).

Reglamento por el que se rige el Cuerpo de Veedores de 16 de Junio de 1933 (Gaceta del día 19) utilice expresiones tales como que “ejercerán –los veedores- en consecuencia, una celosa y perseverante inspección en las bodegas, almacenes...”. Las CRíticas a la escasa efectividad de la actuación de los veedores ya habían saltado con la aplicación de las normas de 1892 y 1910, habiendo llegado el malestar de parte del sector hasta el gobierno, siendo precisamente esta inquietud la ratio legis en que descansa el Real Decreto de 1914 sobre Veedores,

Hasta su supresión³⁹⁹, a mediados de los años cuarenta, la Juntas Vitivinícolas y en particular el Servicio de Represión de Fraudes, llevan a cabo tan notable labor que en 1941 se dictara la Ley de 10 de marzo de ampliación de las atribuciones del Servicio de Represión de Fraudes, creado por la ley de 26 de Mayo de 1933. En la Exposición de Motivos de aquella podrá leerse que:

“Los resultados alentadores obtenidos en los diversos servicios dependientes del Ministerio de Agricultura que tienen como finalidad la represión de Fraudes en Vinos, abonos, etc., hacen sentir la necesidad de extenderlos a otros productos de origen agrícola.... Por otra parte, la experiencia ha demostrado que la Inspección, base del funcionamiento de estos servicios, para que sea verdaderamente eficaz, no debe limitarse a efectuar ensayos y análisis de los productos ya elaborados, sino que también habrá de llegar hasta la fase de su fabricación, a fin de comprobar que los métodos seguidos son los adecuados...”

La Orden de 27 de Marzo de 1952 (BOE de 30 de Marzo) sobre inspección y análisis de los vinos, licores y bebidas alcohólicas producidas en territorio nacional da respuesta a la necesidad de abordar la regulación del Servicio Central de Defensa contra fraudes, las Estaciones Enológicas y las Jefaturas Agronómicas en lo que se refiere al mejor cumplimiento de los artículos 8º y 10º de la Ley de 26 de Mayo de 1933 y artículo 5º de la Ley de 10 de marzo de 1941 referente a las prácticas de elaboración de vinos y bebidas alcohólicas para la protección del consumo interior y de la exportación. En su artículo 1º se prevé que la Dirección General de Agricultura sirviéndose del personal afecto al Servicio Central de Defensa contra Fraudes extremara la vigilancia

³⁹⁹ Las Juntas Vitivinícolas provinciales ejercieron las funciones de control hasta que con la Ley de 10 de marzo de 1941 se transfieren sus competencias de de incoación y tramitación de los expedientes sancionadores a las denominadas «Jefaturas Agronómicas» que tendrán también una implantación provincial, muy similares en su composición y naturaleza jurídica a las Juntas predecesoras. La resolución de los expedientes será atribución de las Secciones de la Jefatura Central, y contra la resolución de estas se podía interponer recurso administrativo.

sobre la elaboración, conservación y crianza de los vinos, mostos y bebidas alcohólicas, a través de Brigadas móviles de inspección.

Ya se ha dicho que la aprobación del Reglamento de la Denominación de Origen Jerez por Orden de 20 de octubre de 1941 (BOE nº 301 de 28 de Octubre) marcó la pauta de los posteriores reglamentos de las denominaciones de origen, configurándose de este modo en una suerte de molde al que se adaptaran los futuros consejos reguladores. Este Reglamento nada dirá de los veedores. Incluso atribuye a los Vocales del Consejo Regulador el carácter de inspectores en cuanto pueda afectar a la Denominación de Origen, pudiendo para ello recabar los auxilios necesarios de todas las autoridades (art. 28).

El devenir de los años va revelando poco a poco la necesidad de acompasar la regulación sectorial a la evolución de las nuevas realidades económicas del país, y naturalmente también de la evolución de la técnica y económica de esta rama de la actividad agraria. Esta evidencia motivara la aprobación del *Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes*, por Ley 25/1970, de 2 de diciembre, así como su Reglamento de desarrollo y ejecución. En esta nueva normativa (art. 89.5 del Estatuto de 1970 y art. 89.9 del Reglamento de desarrollo 835/1972,) se disponía que cada Consejo Regulador podría contar con veedores propios, dentro de sus servicios técnicos, habilitados por el Ministerio de Agricultura y nombrados a propuesta del C.R., con informe favorable del INDO.

Serán los Reglamentos de las Denominaciones de Origen los que asignen las concretas atribuciones inspectoras de los veedores, siendo cuatro las áreas en las que se despliega el control y vigilancia, a saber: sobre los viñedos ubicados en la zona de producción, sobre las bodegas y plantas embotelladoras en la zona de producción y crianza; sobre la uva y vinos en la zona de producción; y por último sobre los vinos protegidos en territorio nacional en colaboración con las autoridades pertinentes, dando cuenta de sus actuaciones.

Finalmente, con la aprobación del Reglamento 835/1972 de desarrollo del Estatuto de 1970, se dispone en el apartado segundo del artículo 72 que “ *Los funcionarios del Servicio de Defensa contra Fraudes, de acuerdo con lo que determina el artículo 5 de la Ley de 10 de marzo de 1941, así como los funcionarios de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria, dentro cada uno de sus propias competencias, están facultados para la inspección de toda fábrica, almacén, establecimiento o bodega que fabrique, comercialice o almacene productos enológicos autorizados o susceptibles de aplicarse a las bebidas a que se refiere este Reglamento, pudiendo proceder al examen de la documentación y a la intervención de las mismas y de las mercancías en la forma establecida en el artículo 122 de este Reglamento.*”

La LVV ignora por completo esta figura de tan larga tradición en nuestro derecho vitivinícola.

2. LAS ACTAS DE LOS VEEDORES

a) UNA CUESTION PRELIMINAR: LA PRESUNCION DE INOCENCIA Y PRESUNCION DE VERACIDAD EN LAS ACTAS DE INSPECCION

El artículo 137 de la LRJAP dispone que los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien. Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan presentar los propios administrados. Se practicarán de oficio o a propuesta del

presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de los hechos. De conformidad con el artículo 24.2 de la Constitución, el derecho a la presunción de inocencia conlleva los siguientes derechos: a no ser sancionado sino en virtud de pruebas obtenidas de manera constitucionalmente legítima, a que no se le imponga la carga de la prueba de su propia inocencia, sino que aquella corresponderá a la Administración sancionadora, y a que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas debe determinar un pronunciamiento absolutorio.

La consecuencia inmediata de la existencia de una presunción de inocencia es que la carga de la prueba recae directamente sobre la Administración. Así resulta con total claridad de la doctrina de nuestro TS, entre otras en las STS 16 de diciembre de 1986, STS 7 de diciembre de 1988, STS 22 de julio de 1988, STS 23 de Febrero de 2000 y la STS 13 de Abril de 2004.

Uno de los problemas que plantea la presunción de inocencia es la determinación de los medios de prueba idóneos para su destrucción. Y dentro de este debate, al que en principio se puede dar respuesta afirmando la validez de todos los medios de prueba, torna más polémico al considerar las presunciones. GONZALEZ PEREZ Y GONZALEZ NAVARRO⁴⁰⁰ entienden que es indudable que la prueba de presunción puede quebrar la presunción de inocencia. Sucede sin embargo que “*la prueba de presunciones tiene su propia dinámica y será o no eficaz según que los hechos de que se parte estén debidamente acreditados y según que el razonamiento empleado para deducir de esos hechos la necesaria imputabilidad sea adecuado, convincente en suma*”.

En todo caso, recuerdan estos autores, no es posible arbitrar solución a los problemas que plantea la carga de la prueba sin la luz del sentido común. Particular importancia tiene en el objeto de este estudio el papel en el procedimiento sancionador

⁴⁰⁰GONZALEZ PEREZ, J. Y GONZALEZ NAVARRO, F. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, II* Cuarta Edición Thomson Civitas Pág. 3102 y ss.

de los veedores de los Consejos Reguladores y el valor probatorio de sus actas. Tema sobre el que volveremos en profundidad más adelante, conviene sin embargo dejar aquí, a modo de anticipo, un breve bosquejo del calado de esta polémica sobre el juego del valor probatorio de las actas levantadas por los veedores de los Consejos Reguladores y su incidencia sobre la presunción de inocencia.

Paradigma de la disparidad con que este asunto ha sido abordado por autores, tribunales y legisladores es el contenido de la Sentencia de la Sala III de lo Contencioso-Administrativo del TS de 19 de julio de 2002⁴⁰¹. En este pronunciamiento judicial se puede concluir sin duda el limitado alcance probatorio de dichas actas, a las que sólo reconoce una presunción de certeza, de que son ciertos los hechos que en ella se narran, pero no de su valor probatorio pleno, de manera que tales actas por si solas no son bastantes para destruir la presunción de inocencia, en parte debido a la dudosa competencia de los veedores para otorgar documentos con valor de documento público.

“El Art. 55.1 de la O.M. de 3 de abril de 1991, por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen "Rioja", al regular el procedimiento sancionador establece las formas de iniciación: actas levantadas por los veedores, comunicación de alguna autoridad u órgano administrativo y denuncia de particulares. De estos es, sin duda, el más efectivo el del acta de los veedores, en cuanto que funcionarios públicos con la específica misión de fiscalizar y denunciar los abusos, fraudes y falsificaciones relativas a la producción, circulación y venta de vinos y productos derivados, según establece el Reglamento de Veedores de 13 de junio de 1933 (arts. 1 y 3). La especialización de su función determina que, a sus actuaciones, debidamente documentadas en actas se les asigne un particular alcance probatorio, que se concreta en que "las circunstancias que se consignen en el acta se consideran hechos probados, salvo que la otra parte demuestre lo contrario" (Art. 121.3 del Reglamento del Vino,

⁴⁰¹<http://sentencias.juridicas.com/docs/00139060.html>

Decreto de 23 de marzo de 1972 y Art. 55.2 de la O.M. de 3 de abril de 1991, Reglamento de la Denominación de Origen "Rioja"), es decir, se establece una presunción "iuris tantum" ...//...

...en contraste, el Art. 55.2 del Reglamento de la Denominación de Origen "Rioja", al referirse a las actas de los veedores, no les está otorgando el alcance probatorio pleno, que los artículos antes referidos, otorgan a los documentos públicos y mal podría hacerlo cuando los veedores no son autoridad competente para otorgar documentos públicos, ni la propia norma pretende que las actas tengan el valor de documentos públicos, tan solo les otorga una presunción de certeza,... Y decimos que no se le otorga valor probatorio pleno según resulta de su texto "las circunstancias... se consideraran hechos probados...", subrayamos la palabra utilizada en cuanto que es claramente significativa del limitado alcance probatorio, pues si el Art. 55.2 hubiera querido dar a las circunstancias consignadas en las actas el valor probatorio del documento público así lo hubiera hecho como por ex. en el Art. 145.3 de la LGT. Simplemente, al ser levantadas las actas por personal especializado en el sector vinícola, medio de investigación y descubrimiento de irregularidades que pueden dar lugar al inicio del expediente sancionador, la O.M., sin perjuicio de la prueba a desarrollar en el expediente, considera, cree ciertos los hechos, a efecto de poder iniciar el procedimiento sancionador."

3. LOS ELEMENTOS DE LAS ACTAS DE INSPECCION.

El primer problema que se plantea es la misma consideración de las actas como medios de prueba pues se producen fuera del seno del procedimiento administrativo, al ser el resultado de actuaciones previas a aquel y siendo muchas veces el punto a partir

del cual irrumpe el cauce procedimental. Esta precocidad hace que tales actas nazcan sin la intervención del administrado -en ocasiones sin su conocimiento- pero tampoco con la del órgano encargado de la instrucción del expediente sancionador, lo que motiva que se siga discutiendo acerca del alcance de los derechos de defensa que asisten a los ciudadanos en la producción de estos documentos.

Se plantea con ello la primera controversia, a saber; si las actas de inspección tienen o no eficacia probatoria.

El artículo 137 de la LRJAP establece en su número 3º que *“Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.”*

Resultan pues, de la redacción dada a este precepto tres requisitos necesarios para la consideración de documento público administrativo. Uno subjetivo, referido al productor del documento, funcionario público que tenga la condición de autoridad, otro formal, exigiéndose que se formalice en un documento con observancia de los requisitos legales, y por ultimo uno objetivo, que serían los hechos que se relatan en el documento.

a) ELEMENTO SUBJETIVO

i. El inspector ¿”autoridad o funcionario público”?

El elemento subjetivo viene a exigir que los hechos que se soportan en el acta o documento de inspección hayan sido presenciados y plasmados en aquel documento por un funcionario público. A ello debe añadirse además que este funcionario tenga la condición de “agente de la autoridad” o “agente de la autoridad”. Así parece resultar del tenor literal del apartado tercero del artículo 137.3 LRJAP. En efecto, tal y como

pone de relieve CANO CAMPOS el artículo 137.3 LRJPAC establece una limitación justamente criticada⁴⁰², ya que pudiera pensarse, a la vista del texto legal, que únicamente los documentos realizados por los funcionarios que tienen la condición de autoridad tienen valor probatorio. Precisamente, y en apoyo de este entendimiento, el art. 9.2 del nuevo Estatuto del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de Abril) parece validar esta prerrogativa al manifestar que solo a los funcionarios públicos corresponde “*el ejercicio de funciones que impliquen participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas*”⁴⁰³.

⁴⁰² Se ha sostenido que el artículo 137.3 LRJPAC no contiene una consagración expresa de la denominada presunción de veracidad, si bien esa es la única interpretación posible del precepto, pues si lo único que quisiera decir es que los documentos a los que alude son un medio de prueba más, el precepto resultaría superfluo o innecesario ya que les otorgaría un valor probatorio que ya tienen en virtud del derecho reconocido a los particulares en la LRJPAC a utilizar todos los medios de prueba admisibles en derecho y a formular alegaciones. En opinión de TOMAS CANO CAMPOS el art. 137.3 el otorgamiento del valor probatorio únicamente a los documentos públicos no es trivial en base a una doble argumentación. Por una parte, porque el argumento podría invertirse y sostener que si dicho precepto consagra la presunción de certeza o veracidad, las numerosísimas normas que con posterioridad a la LRJPAC han establecido para el mismo tipo de documentos idéntica presunción o fuerza probatoria serían igualmente superfluas e innecesarias. Por otra parte, porque si el artículo 137.3 no atribuyera valor probatorio a los documentos administrativos, no está nada claro que estos lo tuvieran sin más o que solo fuera eso lo que tuvieran. Y todo ello como añade este mismo autor, teniendo en cuenta que ante el eventual silencio de la LRJPAC, aplicaríamos supletoriamente las normas de la LECR. o las de la LEC relativas a la prueba documental (CANO CAMPOS, T. Presunciones y valoración legal de la prueba en el Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Civitas. Madrid 2008. Págs. 145 y siguientes).

⁴⁰³ En la Resolución 156/2010, de 8 de septiembre, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, de 08 Septiembre 2010 Exp: 10/633/A Nº: 156 Agricultura, se explica lo siguiente: “La inspección ha sido siempre una facultad inherente a la actividad de intervención administrativa en la esfera de los particulares, por lo que la Doctrina científica normalmente la ha encuadrado en la actividad de policía. Se trata de una actuación pública que ha de estar expresamente prevista en el ordenamiento jurídico para poder ser ejercitada por la Administración pública. Para la generalidad de la Doctrina científica estamos ante una auténtica potestad administrativa en la medida en que en ella concurren todas y cada una de las características propias de las potestades administrativas. Es una potestad consustancial a la actividad de control, siempre de trámite o interlocutoria de decisiones definitivas que se adoptan, precisamente, tras la realización material de la inspección. Mediante la inspección se constatan unos hechos, que se describen en la correspondiente acta, la cual tiene el valor de documento público. El artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), así como el artículo 17.5 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, y, en los mismos términos, el artículo 69.3 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral, en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración Pública, y a efectos de dar valor probatorio a los hechos relatados en un acta de inspección, exigen que tales hechos sean constatados por funcionarios públicos, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: a) que dichos funcionarios públicos tengan condición de agentes de la

Sin embargo, ni la LRJAP ni el Estatuto del Empleado Público encierran un concepto o una definición de lo que es un “funcionario público”, ni abordan tampoco la distinción ni el perfil de sus contornos propios respecto de figuras afines. Y es precisamente en relación a estas últimas, con las que emergen los problemas más graves, principalmente cuando disposiciones con rango legal reconocen al personal de entes públicos sin relación estatutaria con la Administración, la condición de agente de la autoridad, atribuyendo a los documentos que producen la fuerza probatoria legal propia de los emanados de la actividad funcionarial. Lejos de quedar aquí confinada toda la polémica, el frente de batalla se amplía desproporcionadamente con la frecuente concesión administrativa a agentes o personas jurídico-privadas de funciones y potestades administrativas, lo que no hace sino ensanchar la desafección entre la

autoridad; b) que los hechos se formalicen en documento público; c) que dichos documentos cumplan con los requisitos legales pertinentes establecidos al efecto. Sin embargo, los citados preceptos legales no especifican qué ha de entenderse por funcionarios públicos. Y esta cuestión tiene particular relevancia, toda vez que, en la actualidad, es frecuente la concesión administrativa de funciones públicas a empresas públicas y privadas cuyos empleados no tienen la condición de funcionario público. Al objeto de dar una respuesta acertada a esta cuestión, lo primero que hay que preguntarse es si la consideración de “agentes de la autoridad” es predicable exclusivamente del personal funcionario, o también es extensible a personal oficialmente designado aunque no tenga la condición de funcionario. Según mantiene la Doctrina científica, esta consideración sólo debe ser predicable de los funcionarios. Y, en efecto, siguiendo un arraigado criterio Doctrinal, el artículo 137.3 LRJPAC anuda la condición de “agente de la autoridad” a la de funcionario. Entonces, en razón de la progresiva incorporación de empleados públicos que no tienen la condición de funcionarios, de la creación de entes instrumentales sometidos al Derecho privado, e, incluso, de la privatización o gestión privada de actividades tradicionalmente públicas, se ha planteado por la Doctrina y la jurisprudencia si es posible hablar sólo de “agentes de la autoridad” sin vincular necesariamente esa cualidad a la condición de funcionario. La jurisprudencia, en el caso de los controladores de la O.R.A., ha negado sistemáticamente tal cualidad a los controladores en la medida en que no se lo reconocía su norma reguladora. Así, la Sentencia del TS de 1 de octubre de 1991 -RJ 7639-razona que “ *El controlador del estacionamiento vigilado no tiene la consideración de agente de la autoridad y por ello su simple denuncia equivale a la denuncia de un particular, y, al no ser averada por pruebas posteriores, no tiene fuerza suficiente para acreditar los hechos denunciados; por ello el acto de imposición de multa debe ser declarado no ajustado a derecho, por falta de prueba y anulado* » Doctrina recordada por la Sentencia del mismo TS, de 19 de diciembre de 2002 RJ/2003/216. Por tanto, cabe afirmar que, para poder ejercer válida y plenamente las funciones públicas de inspección y plasmarlas en el correspondiente documento público (actas de inspección), de las que pueden derivarse posteriores sanciones administrativas, además de tener la condición de funcionario público, el agente actuante debe sumar la condición de autoridad. Esto significa que debe estar acreditado por el órgano administrativo competente mediante documento oficial de acreditación, el cual debe exhibirse en el ejercicio de las funciones inspectoras y en el que debe quedar reflejado el carácter de agente de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, debiendo ejercer sus funciones de inspección siempre en el ámbito de las competencias que la legislación sectorial de aplicación les asigne, so pena de incurrir en nulidad de pleno derecho en caso de que se extralimiten en las competencias atribuidas por la norma”.

realidad del ordenamiento jurídico y el texto del art. 137.3 de la LRJAP con los documentos que los mismos formalizan.

No cabe duda que la consideración de agente de la autoridad viene ligada en el art. 137.3 a la condición de funcionario público, y así lo entiende la doctrina científica, de suerte que el ejercicio de las potestades de inspección y control han de ser realizadas por personal que tenga la condición de funcionario público, pero además ha de estar investido de la consideración de agente de la autoridad, lo que supone la necesaria acreditación como tal por un órgano administrativo competente, que tal acreditación debe constar en un documento oficial, que debe ser exhibido a los interesados cuando actúe en el ejercicio de sus funciones de inspección y control, que ha de quedar constancia de tal acreditación en los documentos producto de sus actuaciones y que tales actuaciones tengan lugar dentro del ámbito competencial que la legislación sectorial que les sea de aplicación les reconozca.

Sin embargo no resulta tan pacífica la cuestión de si tal consideración puede extenderse en determinados supuestos a personal que no siendo funcionarios, no están totalmente desprovisto de cobertura “administrativa” por el ordenamiento en el ejercicio de sus funciones.

Así sucede por ejemplo con empleados públicos que no siendo en puridad funcionarios, desempeñan o coadyuvan al desempeño de potestades públicas, pero también con el personal de entes instrumentales de la administración e incluso de entidades de derecho privado que eventualmente pueden ejercer potestades publicas sometidas al Derecho Administrativo, como por ejemplo las federaciones deportivas.

Lo cierto es que la jurisprudencia ha optado por una interpretación laxa del requisitos subjetivo, reconociendo valor probatorio a las actas levantadas por agentes no investidos de autoridad e incluso a ciertas denuncias documentadas por particulares en el ejercicio de funciones que coadyuvan la actividad de la Administración, como es el

caso de los controladores de la O.R.A.⁴⁰⁴. En este caso, la misma Jurisprudencia que les niega condición de “agente de autoridad” en el argumento de no estar reconocidos como tales en su propia normativa reguladora⁴⁰⁵, no desconoce por completo el valor probatorio de los boletines de denuncia

En efecto, a través de la ratificación⁴⁰⁶, se compensa la ausencia de la presunción de veracidad del testimonio-denuncia de los controladores. Así entre otras la STSJ Comunidad Valenciana 3766/2007, de 22 de Junio de 2007 dirá que:

“El Tribunal ha sostenido, con toda corrección, que el testimonio denuncia del controlador es un elemento más de prueba que ha de ser

⁴⁰⁴ La STS 305/2002 El Fundamento Jurídico 3º *“Finalmente se replantea el antiguo problema de la CRedibilidad de las denuncias efectuadas por los controladores en las zonas de aparcamiento con horario limitado, sosteniendo que se ha violado el principio de presunción de inocencia del artículo 24 de la Constitución al confirmarse en la instancia la sanción impuesta al demandante sobre la única base de su testimonio, pese a que se ha declarado (Sentencia de 1 de octubre de 1.991) que dichos controladores no son agentes de la autoridad y sus manifestaciones carecen de la presunción de veracidad. La anterior argumentación, que al igual que las anteriores se limita a reiterar en términos casi idénticos las alegaciones ya efectuadas ante el Tribunal de instancia, parte al igual que las anteriores de un presupuesto falso. El Tribunal de instancia no ha afirmado en su sentencia que puede considerar como de agentes el testimonio de los controladores de la zona de estacionamiento merezca una especial CRedibilidad, ni que a éstos se les reconozca la autoridad. Basta la lectura del quinto de los fundamentos de hecho de la sentencia recurrida para constatarlo. El Tribunal ha sostenido, con toda corrección, que el testimonio-denuncia del controlador es un elemento más de prueba que ha de ser ponderado racionalmente cuando se emite en la forma reglamentariamente prevista, ratificando su denuncia inicial con expresa mención de sus circunstancias personales, y también que ha de ser valorado racionalmente en conjunto con cualesquiera otros elementos probatorios. Por lo tanto no cabe hablar de desconocimiento de la inicial presunción de inocencia que constitucional y legalmente es atribuible a todo ciudadano, cuando se ha ponderado en el curso de un procedimiento administrativo seguido con todas las garantías legales, y ratificando esa apreciación por el Tribunal de instancia, el valor de esa manifestación o denuncia, llegándose a la conclusión de su certidumbre, no tan solo por el contenido de la misma, sino por la ausencia de una explicación razonable en contrario.”*

⁴⁰⁵ Así, la Sentencia del TS de 1 de octubre de 1991 -RJ 7639- razona que *“ El controlador del estacionamiento vigilado no tiene la consideración de agente de la autoridad y por ello su simple denuncia equivale a la denuncia de un particular, y, al no ser adverbada por pruebas posteriores, no tiene fuerza suficiente para acreditar los hechos denunciados; por ello el acto de imposición de multa debe ser declarado no ajustado a derecho, por falta de prueba y anulado »* Doctrina recordada por la Sentencia del mismo TS, de 19 de diciembre de 2002 RJ/2003/216.

⁴⁰⁶ Esta ratificación consistirá sencillamente en la reafirmación por parte del agente ante el órgano instructor y durante la substanciación del procedimiento de la certeza de los hechos desCRitos en la denuncia.

ponderado racionalmente cuando se emite en la forma reglamentariamente prevista, ratificando su denuncia inicial con expresa mención de sus circunstancias personales, y también que ha de ser valorado racionalmente en conjunto con cualesquiera otros elementos probatorios”.

Con la ratificación se produce la conversión de la prueba documental habida antes de la apertura del procedimiento sancionador en un apueba testifical nacida ya dentro del procedimiento y ante el órgano competente.

No toda la doctrina comparte una misma opinión sobre la necesidad de que al requisito de que el inspector sea funcionario público deba añadirse la condición de agente de la autoridad. REBOLLO PUIG⁴⁰⁷ relega a un segundo plano el requisito de concurrir en el funcionario público aquella condición, no tanto por razones teóricas, por cuanto en la práctica, como luego veremos, cada disposición legal o reglamentaria traslada o no a este personal la condición de agente de la autoridad sin que pueda saberse a ciencia cierta ni las razones para ello ni, muchas veces, sus consecuencias.

La declaración de este artículo debe ponerse en relación con el principio constitucional de presunción de inocencia del art. 24 de la CE y con el Art. 46 del texto citado más arriba que define el documento público administrativo como “*los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas.*” El juego de estos preceptos es lucidamente resuelto por GONZALEZ PEREZ Y GONZALEZ NAVARRO⁴⁰⁸ al advertir que “*una cosa es la constatación del hecho por el que al funcionario al que se reconoce la condición de autoridad...//... y otra cosa es la documentación del resultado de aquella constatación, la cual ha de hacerse, no ya por ese funcionario, sino por el titular del órgano con competencia para ello.*”

⁴⁰⁷ REBOLLO PUIG, M. “Propuesta de regulación general y básica de la inspección y de las infracciones y sanciones administrativas” en Estudios para la reforma de la Administración Pública, Madrid, INAP 2004

⁴⁰⁸ GONZALEZ PEREZ, J. Y GONZALEZ NAVARRO, F. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Ed. CIVITAS, S.A. 1993 ISBN 84-470-0198-9 Madrid. Pags1284

Recuerda este autor que en modo alguno se pregona que lo constatado por el funcionario en el documento público sea verdadero, sino simplemente que tiene valor probatorio.

A todo ello hay que añadir que en los tiempos más recientes resulta cada vez más frecuente la participación privada en el desarrollo de las actividades de control e inspección, siendo particularmente fecunda en labores técnicas y de verificación de hechos y circunstancias objetivas, como son los informes, pruebas y análisis de laboratorios externos y ajenos a la Administración que normalmente tienen lugar en el marco de un contrato con ella celebrado, y cuyos resultados son incorporados al procedimiento administrativo. En otras ocasiones, el origen de esta participación en la actividad de inspección y control se encuentra en un título concesional. En este sentido, como indica CANO CAMPOS⁴⁰⁹, la jurisprudencia se apoya en la consideración que la actividad de estas entidades colaboradoras lo es delegada por la Administración y a título concesional, y así lo ha admitido respecto a la Inspección Técnica de Vehículos, considerando además que el argumento es válido para ser extrapolado a otros espacios administrativos.

Esta participación delegada, como recuerda este mismo autor, viene limitada a actividades coetáneas o seguidas de la actividad material de la inspección, quedando descartada la adopción de actos de poder, en la medida que rebasen la actividad meramente técnica de comprobación o análisis así como las declaraciones de conocimiento que se hagan constar como resultado de su actuación.

Por último, antes de entrar en la posición en que se encuentran los veedores respecto de las cuestiones planteadas, conviene hacer una breve consideración sobre la actuación del agente o funcionario “en el ejercicio de sus funciones”. La actuación del agente debe desarrollarse en el círculo competencial para el que está capacitado

⁴⁰⁹ CANO CAMPOS, T. Presunciones y valoración legal de la prueba en el Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Civitas. Madrid 2008. Pág. 120.

técnicamente y habilitado por el ordenamiento jurídico. Fuera de este círculo, declina la fuerza probatoria de las actas levantadas, que no obstante, podrán ser valoradas como simples denuncias particulares. Caso distinto es para CANO CAMPOS⁴¹⁰, la incompetencia por razón del territorio, que aun dejando al acta huérfana de la fuerza probatoria legal que le es propia, no debe considerarse una simple denuncia particular, pues es un testimonio cualificado que debe ser apreciado libre pero razonablemente, en la medida que procede de personal vinculado a un órgano administrativo oficial, a pesar de que no goce de la condición de agente de la autoridad. En algún caso parece sin embargo difícil sostener tal postura, como sucede en Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón, cuyo Artículo 51 apartado 3º limita la competencia de los inspectores habilitados a los operadores inscritos en los registros de la denominación geográfica de calidad a la que se refiera su habilitación. La limitación de la competencia en este caso parece operar como elemento esencial para la validez de las actuaciones inspectoras y el reconocimiento de la presunción de veracidad de lo constatado, más aun cuando para el Artículo 62 de la LRJAP son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

ii. Los vedores integrados en los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen.

Por lo que concierne a los vedores y por extensión a los Consejos Reguladores, la Jurisprudencia de nuestro TS, apoyado en las disposiciones reglamentarias reguladoras de los Consejos Reguladores, y dictadas en desarrollo de la normativa legal que venía constituida por el Estatuto de 1972, consideró que tal y como en aquellas disposiciones se preveía, *“las circunstancias que el veedor consigne en el acta se considerarán hechos probados, salvo que por la otra parte se demuestre lo*

⁴¹⁰CANO CAMPOS, T. Presunciones y valoración legal de la prueba en el Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Civitas. Madrid 2008. Pág. 123

contrario.”⁴¹¹ Esta afirmación se hace obviando el hecho de que los veedores no reúnen las condiciones que antes veíamos en el artículo 137.3, esto es, ni son funcionarios, ni por ende, agentes de la autoridad. Son especialmente reveladoras las palabras del TS en las Sentencias de 9 de abril de 2002 y la de 20 de Febrero del mismo año. En la primera de ellas puede leerse (FJ 4º) que

"En relación con la carga de la prueba, formula el recurrente dos cuestiones, una relativa a la falta de valor probatorio de las actas en razón a que los Veedores no son funcionarios públicos y no ha ratificado las actas..... Siendo conveniente recordar, en relación con la primera de estas cuestiones, que en sentencia de 20 de septiembre de 1999, se declara, que el Acta constituye una prueba documental pública que permite considerar constatados los hechos que reflejan, como resulta del artículo 137.3 de la Ley de Régimen Jurídico, además de que el artículo 55 del Reglamento del Vino, también precisa que las circunstancias que el Veedor consigne en el

⁴¹¹ Así se puede leer aun en el Reglamento de la *de la Denominación de Origen Ribera del Duero y de su Consejo Regulador, aprobado por ORDEN MAPA de 1 de diciembre de 1992* (BOE núm. 296 de Jueves 10 diciembre 1992) en cuyo Art. 35. Se dice que “Para las funciones técnicas que tiene encomendadas, el Consejo contará con los servicios técnicos necesarios, la dirección de los cuales recaerá en técnico competente designado por el Consejo a propuesta del Presidente. Para los servicios de control y vigilancia, contará con veedores propios encuadrados dentro de los servicios técnicos”. Mas adelante, el Art. 48. “1.El procedimiento sancionador podrá iniciarse en virtud de las actas levantadas por el servicio habilitado de veedores, por comunicación de alguna autoridad u órgano administrativo o por denuncia formulada por los particulares sobre algún hecho o conducta que pueda ser constitutivos de infracción. 2. Las actas de inspección se levantarán por triplicado y serán susCRitas por el veedor y el dueño o representante de la finca, establecimiento o almacén, o encargado de la custodia de la mercancía, 'en poder del cual quedará una copia del acta. Ambos firmantes podrán consignar en el acta cuantos datos y manifestaciones consideren convenientes para la estimación de los hechos que se consignent en la misma, así como de cuantas incidencias ocurran en el acto de la inspección o levantamiento del acta. Las circunstancias que el veedor consigne en el acta se considerarán hechos probados, salvo que por la otra parte se demuestre lo contrario. Si el interesado en la inspección se negara a firmar el acta, lo hará constar así el veedor, procurando la firma de algún agente de la autoridad o testigos. 3. En el caso de que se estime conveniente por el veedor o por el dueño de la mercancía o por el representante de la misma, se tomarán muestras del producto objeto de la inspección. Cada muestra se tomará, al menos, por triplicado y en cantidad suficiente para el examen y análisis de la misma y se precintará 'y etiquetará, quedando una en poder del dueño o su representante....” Orden de 9 de marzo de 1991 por la que se reconoce la Denominación de Origen “Cigales”, y se aprueba el Reglamento de la misma y de su Consejo Regulador.

acto se consideraran probados salvo que la otra parte demuestre lo contrario...”

En la segunda, en términos casi idénticos, sobre la cuestión de si los Veedores son o no funcionarios públicos, y si sus manifestaciones en acta gozan de privilegio probatorio, el Fundamento Jurídico 3º declara que

"que los mismos argumentos de tipo legal han sido reiteradamente desechados por esta Sala, puesto que: 1) el artículo 55.2 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada "Rioja" estipula que las circunstancias que el Veedor consigne en el acta se consideran probadas en tanto no se demuestre lo contrario por la otra parte; 2) esta Sala en Sentencias de 20 y 26 de septiembre de 1999, entre muchas otras, ha declarado que el acta levantada por los Veedores constituye una prueba documental pública..."⁴¹²

⁴¹² Pese a que esta cuestión es resuelta en los textos Doctrinales y en numerosas resoluciones judiciales de manera monolítica, no siempre ha sido indiscutida. Así en la STSJ La Rioja 9/2010 Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso *sentencia nº 1/2010* de 13 de enero de 2010, en su FJ 5º encontramos las razones del cambio de criterio de este tribunal que inicialmente negó a veedores la condición de funcionarios públicos y en consecuencia, negó también el valor probatorio de las actas levantadas por ellos: *V. El quinto motivo de impugnación planteado es la negación de valor probatorio de las actas e informes de los Servicios Técnicos del Consejo Regulador y fundamenta tal motivo en que los veedores no son inspectores de la Administración Pública y tampoco ostentan el carácter de agente de la autoridad, y por tanto los hechos que recogen las actas no gozan de la presunción "iuris tantum" prevista en el artículo 137.3 de la Ley 30/1992. El juzgador de instancia le ha reconocido valor probatorio a las actas levantadas por los veedores con base en una sentencia de esta Sala de fecha 25 de febrero de 2003 que la sentencia del TS de fecha 19 de julio de 2002 que dice "'La parte apelante niega valor probatorio a las actas levantadas por los veedores y por tanto de prueba a dichas actas. Fundamenta tal motivo en la sentencia de esta Sala de fecha 20 de noviembre de 2000. El motivo de impugnación no puede prosperar porque si bien es cierto que esta Sala dictó sentencia de fecha 20 de noviembre de 2000 en cuyo f.j. segundo se dice " no se ha acreditado que el veedor sea autoridad por lo que las actas levantadas por él no gozan de presunción de inocencia "iuris tantum" que otorga el artículo 137.2 de la ley 30/92 sin que tal vacío quede enervado por la funciones del veedor reguladas en el artículo 55 de la orden ministerial de 3 de abril de 1991 (reglamento de la Denominación de Origen Rioja)." esta Sala rectifica tal criterio porque el TS en la sentencia de fecha 19 de julio de 2002 examinando la sentencia de esta Sala anteriormente mencionada ha afirmado "Pues bien, sobre esta concreta Doctrina legal que se postula, ya existen pronunciamientos anteriores de esta Sala, la sentencia de 24 de septiembre de 2001, al examinar una cuestión análoga a la planteada en el presente recurso, declara: "a) El art. 55.2 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de Origen calificada "Rioja", aprobado por Orden de 3 de abril de 1991, dispone que "las circunstancias que el Veedor consigne en el acta se*

Ni siquiera, tal y como resulta del contenido de la primera de las sentencias citadas, será precisa ratificación de los veedores en el procedimiento administrativo sancionador, elevando así el valor probatorio de las actas al grado de eficacia que las resultantes de la actividad inspectora ceñida a las demanda del artículo 137.3 LRJAP.

Lo que en realidad sucede, es que por medio del reconocimiento de la eficacia probatoria de las actas se da carta de naturaleza a la actividad de los veedores, eludiendo en ambas sentencias diseccionar el estatuto jurídico de los veedores y, precisamente, su consideración o no como funcionarios públicos, cuestión ésta a la que se da la espalda en ambas resoluciones, quizá porque no siendo posible otra respuesta que la denegatoria de aquella condición, su estampado solo podría restar coherencia a las declaraciones aquí traídas.

Esta construcción jurisprudencial tiene su origen en el viejo Estatuto de 1970. Su artículo 100 atribuía al Instituto Nacional de Denominaciones de Origen la función de *“Orientar, vigilar y coordinar la producción, elaboración y calidad de los vinos y demás productos amparados por las Denominaciones de Origen o por otras denominaciones.”* Como ya se dijo, los distintos Consejos Reguladores de las denominaciones de Origen se integraban en el INDO como órganos desconcentrados o dotados de autonomía. El mismo artículo 100 en su apartado segundo declara que *“Ejercerá –el INDO- sus funciones por medio de los Consejos Reguladores, en cuanto*

consideran hechos probados, salvo que por la otra parte se demuestre lo contrario”. b) Esta Sala, en sentencia de 20 de septiembre 1999, ha declarado que el Acta constituyen una prueba documental pública que permite considerar constatados los hechos que reflejan, como resulta del art. 137.3 de la Ley de Régimen Jurídico EDL 1992/17271. En idénticos términos, las Sentencias de esta Sala de 1 EDJ 2001/47751, 8 y 15 de octubre, 5 de noviembre, 3 y 10 de diciembre de 2001 y 20 de febrero de 2002 ".Y en todo caso, en el supuesto de autos las actas han quedado ratificadas por los veedores en sede probatoria."Y esta Sala mantiene el criterio mantenido en la sentencia anteriormente mencionada, así el artículo 45 de la Orden APA/3465/2004, de 20 de octubre, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada Rioja, establece "El control y Vigilancia de la Denominación de Origen Calificada Rioja será realizada por veedores". Este precepto no es contrario a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 24/2003, en cuanto establece que el control de los vinos con denominación se efectuará por un órgano de control, y por tanto los veedores forman parte de los órganos de control, sin que el hecho de ser empleados del Consejo Regulador, les prive a sus informes del valor probatorio, mientras no se demuestre lo contrario, y así la parte recurrente no ha acreditado ningún elemento probatorio que desvirtúe las conclusiones de los veedores.

sea privativo de cada denominación, y en lo demás directamente”. A los Consejos Reguladores les reconocerá en el artículo 87, apartado primero la función de “Orientar, vigilar y controlar la producción, elaboración y calidad de los vinos amparados por su Denominación de Origen”. A ello se añadía que en su composición, los Consejos podían contar “con Veedores propios, habilitados por el Ministerio de Agricultura y nombrados a propuesta del Consejo Regulador, con informe favorable del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen” (Art. 89. 5).

Por su parte el Reglamento de 1972 reproduce sin alteración ni novedad el contenido de la Estatuto sobre este asunto, pero incorpora en su artículo 121, a continuación de la definición de los actos de obstrucción⁴¹³ en su apartado segundo, la siguiente disposición:

“3. Las actas de inspección del servicio de defensa contra fraudes se levantarán por triplicado y serán suscritas por el encargado del Servicio y el dueño o representante de la finca, establecimiento, almacén, o encargado de la custodia de la mercancía, en poder del cual quedará una copia del acta. Ambos firmantes podrán consignar en el acta cuantos datos o manifestaciones consideren convenientes para la estimación de los hechos que se consignen en la misma, así como de cuantas incidencias ocurran en el acto de inspección o levantamiento del acta. Las circunstancias que el funcionario consigne en el acta se consideran hechos probados, salvo que por la otra parte se demuestre lo contrario. Si el interesado en la inspección se negara a firmar el acta, lo hará constar así el funcionario en cargo de la inspección.”

⁴¹³ Art. 121.2 del Decreto 835/1972 dice que ; Se considerarán como actos de obstrucción:

a) La negativa a la entrada o permanencia de los funcionarios encargados de la inspección en la finca o establecimiento, en cuyo caso este podrá solicitar el auxilio de los Agentes de la autoridad local o gubernativa.

b) La negativa a presentar la documentación o impedir o perturbar el reconocimiento de las mercancías, maquinarias, productos enológicos las instalaciones o cualquier otro elemento que sea objeto de inspección.

c) Cualquier omisión o resistencia de los interesados a las diligencias necesarias para la inspección.

Los Reglamentos de los Consejos Reguladores serán los que recogiendo esta misma redacción para fijación del contenido de las actas, reconozca a los veedores y sus actas idéntica consideración y efectos que a los encargados del Servicio de Defensa contra Fraudes. Así por ejemplo, la Orden MAPA de 29 de Mayo de 1987 (BOE 2-6-1987, núm. 131) por el que se reconoce la Denominación de Origen «Toro» y aprueba su Reglamento y el de su Consejo Regulador –aún vigente-, dirá en su artículo 43 “1. *Todas las actuaciones que sea preciso desarrollar en materias de expedientes sancionadores se ajustarán a las normas de este Reglamento, a las de la Ley 25/1970 (RCL 1970\2009; RCL 1973\857 y NDL 30581) y disposiciones complementarias, a la vigente Ley de Procedimiento Administrativo (RCL 1958\1258, 1469, 1504; RCL 1959\585 y NDL 24708) y restante normativa de aplicación. 2. El procedimiento de inspección por parte de los veedores del Consejo se llevará a cabo conforme dispone el artículo 121 del Decreto 835/1972”*

A la postre, todos los reglamentos de los Consejos Reguladores, en desarrollo del Decreto, acogieron en su articulado declaraciones similares a la citada, en las que se restablecía a los veedores para el desempeño de la inspección así como el reconocimiento del valor probatorio del contenido de las actas por ellos levantadas.

El hecho de que la casi totalidad de los reglamentos aprobados durante la vigencia del Estatuto participaran de un contenido estándar permitió, por la vía de los reglamentos, consolidar este *tertium genus* en el que, sin reconocerse como funcionarios a los veedores, a sus actas si se las valoraba como si lo fuesen, sin exigir la ulterior ratificación en el procedimiento sancionador, en la inteligencia de que tal ratificación nada aportaba a las comprobaciones ya realizadas.

iii. Tratamiento del inspector/veedor en la legislación estatal y autonómica

Ahora bien, esta línea jurisprudencial consolidada, debe contemplarse a la luz de la nueva regulación contenida en la LVV 24/2003, y sobre todo, a la vista de las leyes autonómicas sectoriales dictadas después de la entrada en vigor de la Constitución de 1978. No es éste el lugar para redundar en lo ya mantenido en el epígrafe relativo la titularidad activa de la potestad sancionadora, tan solo baste recordar que el texto de la ley nada dice de los Consejos Reguladores al tratar la titularidad de la competencia sancionadora, quizá con la intención de desplazarlos de sus viejas potestades. Tampoco se emplea el vocablo veedor en su articulado. Pero si se consagra a la inspección un artículo, el Artículo 34, en el que se dispone lo siguiente:

“1. En el ejercicio de sus funciones de control en materia de vitivinicultura, los inspectores de las Administraciones públicas tendrán el carácter de agente de la autoridad, con los efectos del artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Podrán solicitar el apoyo necesario de cualquier otra autoridad, así como de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad estatales, autonómicas o locales.

2. Podrán acceder directamente a los viñedos, explotaciones, locales e instalaciones y a la documentación industrial, mercantil y contable de las empresas que inspeccionen cuando lo consideren necesario en el curso de sus actuaciones que, en todo caso, tendrán carácter confidencial. Tanto los órganos de las Administraciones públicas como las empresas con participación pública, organismos oficiales, organizaciones profesionales y organizaciones de consumidores prestarán, cuando sean requeridos para ello, la información que se les solicite por los correspondientes servicios de inspección.

3. Los inspectores están obligados de modo estricto a cumplir el deber de secreto profesional. El incumplimiento de este deber será sancionado conforme a los preceptos del reglamento de régimen disciplinario correspondiente.”

El desarrollo y aplicación por la legislación autonómica de esta previsión, al igual que sucedía en materia de infracciones y sanciones ha sido muy desigual.

En Cataluña, la Ley de Ordenación vitícola de 27 de Junio de 2002, tras reconocer a los inspectores de las Administraciones Públicas la consideración de agentes de la autoridad en el primer apartado del Artículo 18, añade en su apartado segundo lo siguiente:

“2. Los veedores de los consejos reguladores que realizan funciones inspectoras tienen las mismas atribuciones que los inspectores de la Administración pública, debiendo ser consideradas sus actuaciones como realizadas por la Administración pública. Pueden asimismo, si es preciso, solicitar el apoyo necesario de las fuerzas y cuerpos de seguridad.”

Los Reglamentos dictados al amparo de esta Ley recogerán en su articulado disposiciones en las que sin abordar de nuevo el asunto de la consideración de los veedores como agentes de la autoridad, la dan por supuesta al disciplinar por ejemplo, las actas de inspección. Así por ejemplo, la Orden ARP/60/2006, de 16 de febrero, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen “Conca de Barberà”, en su artículo 53⁴¹⁴ emplea con indiferencia los términos veedor e inspector en su apartado

⁴¹⁴ Artículo 53 *Actas de inspección*

53.1 Las actas de inspección se levantarán por triplicado y serán firmadas por el/la veedor/a, el/la propietario/a o el/la representante de la finca, de la bodega o el almacén, o el encargado/a de la custodia de la mercancía, en cuyo poder quedará una copia del acta. Ambos firmantes pueden consignar todos los datos o las manifestaciones que consideren convenientes para la estimación de los hechos que se reflejen, como también todas las incidencias que ocurran en el momento de la inspección o del levantamiento del acta. Si la persona interesada en la inspección se negase a firmar el acta, el inspector así lo hará constar y procurará obtener la firma de algún agente de la autoridad o de testimonios.

53.2 En el supuesto de que lo estime conveniente el veedor, o el propietario de la mercancía o un representante suyo, se tomarán muestras del producto objeto de la inspección. Cada muestra se tomará, como mínimo, por quintuplicado y en cantidad suficiente para poderla examinar y analizar, se precintará y etiquetará y quedará una en poder del propietario o representante.

53.3 Cuando el veedor que levante el acta lo estime necesario puede disponer que la mercancía quede retenida hasta que la persona instructora del expediente disponga lo más oportuno. Esta retención tendrá una duración máxima de quince días, y podrá ser prorrogada por un período que no superará los cuarenta y cinco días, si la persona instructora ratifica la retención. Las mercancías retenidas se considerarán mercancías en depósito y no pueden, por lo tanto, ser trasladadas, manipuladas, ofrecidas en venta o vendidas. En el supuesto de que se estime procedente pueden ser precintadas.

primero, para después, en los tres siguientes apartados referirse tan solo a los veedores como actores de la inspección. Idéntica redacción encontraremos en el art 55 de la Orden ARP/61/2006, de 17 de febrero, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen “Pla de Bages”, en el art 56 Orden ARP/62/2006, de 16 de febrero, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen “Penedès”, en el Art. 52 Orden ARP/63/2006, de 16 de febrero, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen “Empordà” y en el art. 54 de Orden ARP/64/2006, de 22 de febrero, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen “Alella”.

También anterior a la publicación de la LVV de 2003 es la ley riojana 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura cuyo art. 51⁴¹⁵ solo trata como actor de la

53.4 El Consejo Regulador puede solicitar los informes que estime necesarios para aclarar o completar lo que conste en las actas levantadas por los veedores, como diligencia previa a la posible incoación del expediente Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola.(Cataluña)

⁴¹⁵ Artículo 51. Inspección y requisitos de las actas de inspección.

1. En el ejercicio de su función, los inspectores de la Consejería competente tendrán el carácter de autoridad pública y podrán solicitar el apoyo necesario de cualquier otra, así como de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Así mismo, estas funciones podrán ser realizadas por los servicios que prevea la Consejería competente.

2. Los inspectores podrán acceder directamente a la documentación administrativa, industrial, mercantil y contable de las explotaciones, industrias y establecimientos que inspeccionen, cuando lo consideren necesario en el curso de sus actuaciones que, en todo caso, tendrán carácter confidencial.

Tanto los órganos de las Administraciones Públicas, como las empresas con participación pública, organismos oficiales, organizaciones profesionales y organizaciones de consumidores prestarán, cuando sean requeridos para ello, la información que se les solicite por los servicios de inspección.

3. Los inspectores levantarán la correspondiente acta de la inspección por triplicado, en la que harán constar, además de las circunstancias personales del interesado y los datos relativos a la empresa inspeccionada, los hechos constatados por el inspector que motivan el levantamiento del acta, destacando, en su caso, los hechos relevantes que sirvan de base a la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador, a la tipificación de la infracción y a la graduación de sanción.

El acta será suscrita por el inspector y por el cultivador del viñedo, empresa, industria o establecimiento sujeto a inspección, o ante su representante legal o persona responsable, y en defecto de los mismos, ante cualquier persona que se halle en la explotación, industria o establecimiento, en poder de la cual quedará una copia del acta. Ambos firmantes podrán consignar en el acta cuantos datos o manifestaciones estimen oportunos, así como cuantas incidencias ocurran en el acto de la inspección o de levantamiento del acta.

Cuando las personas anteriormente citadas se negasen a intervenir en el acta, ésta será autorizada con la firma de un testigo, si fuere posible, sin perjuicio de exigir las responsabilidades contraídas por esta negativa. En todo caso, el acta será autorizada por el inspector.

4. Los hechos constatados por el inspector que se formalicen en las actas de la inspección observando los requisitos establecidos en el apartado anterior, tendrán presunción de certeza, salvo que del conjunto de las pruebas que se practiquen resulte concluyente lo contrario.

inspección al inspector de la Consejería competente, al que atribuye el carácter de autoridad pública. Nada dice sobre los veedores de los órganos de control integrados en el Consejo Regulador o dependientes de su órgano de gestión, aunque en el inciso final del apartado primero contempla la posibilidad de que las funciones de inspección puedan ser realizado por los servicios que prevea la Consejería competente, sin añadir ni concretar nada más. De esta suerte, la no previsión de agentes distintos parece que deja fuera de ese estatus a los veedores.

Caso distinto es el de la Denominación de Origen Calificada “Rioja”. La Orden APA/3465/2004, de 20 de octubre, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada "Rioja" y de su Consejo Regulador dedica un único precepto, el 45, al control un único precepto en el Capítulo IX “*Del Control y de la Vigilancia de la Denominación.*”, en el que se dice que “*El Control y Vigilancia de la Denominación de Origen Calificada Rioja será realizada por Veedores. Estos Veedores estarán habilitados, a iniciativa del Consejo Regulador por el MAPA, con cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27.1.b)⁴¹⁶ de la Ley 24/2003.*”. El juego de este con el artículo 34 de la propia LVV y la remisión que a su vez este contiene al art. 137.3 de la LRJAP convierte a los veedores habilitados en agentes de control en el ámbito de protección de la Denominación de Origen.

5. Los inspectores están obligados de modo estricto a cumplir el deber de secreto profesional. El incumplimiento de este deber será sancionado conforme a los preceptos correspondientes.

⁴¹⁶ Artículo 27. Control y certificación.

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

...//...

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

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

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

No resulta fácil de entender cómo en la más importante de las denominaciones de origen supra autonómicas, cuya regulación es responsabilidad y competencia del mismo departamento ministerial que impulsa la Ley nacional que le es de aplicación directa, se aborde tan pobremente el sistema de control adoptado. Más sorprende el empleo del término Veedor, desconocido por la ley 24/2003, y la inadvertencia de las facultades de inspección y del valor de sus actas. Y sorprende porque hasta 2009 el Consejo Regulador fue completamente ajeno al procedimiento sancionador, cuya competencia correspondía en exclusiva al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, lo que dejaba las actas levantadas por los veedores de la denominación en una extraña situación, pues aun reconociéndose su valor probatorio, el mismo Reglamento que por mandato del art. 27 había de establecer el sistema de control independiente y sin dependencia jerárquica ni administrativa respecto de los órganos de dirección del Consejo Regulador, no lo hacía, limitándose a invocar la figura de los veedores cuya regulación si se contenía en detalle en el viejo Reglamento de 1991⁴¹⁷.

⁴¹⁷ Art. 55º. ORDEN de 3 de abril de 1991 del Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación por la que se otorga el carácter de calificada a la Denominación de Origen "RIOJA" y se aprueba el Reglamento de la misma y de su Consejo Regulador. B.O.E. nº 85, 9 abril 1991)

1. El procedimiento podrá iniciarse en virtud de las actas levantadas por los Veedores, por comunicación de alguna autoridad u órgano administrativo o por denuncia formulada por los particulares sobre algún hecho o conducta que pueda ser constitutivo de infracción.
2. Las actas de inspección se levantarán por triplicado y serán susCRitas por el Veedor y el dueño o representante de la finca, establecimiento o almacén o encargado de la custodia de la mercancía, en poder del cual quedará una copia del acta. Ambos firmantes podrán consignar en el acto cuantos datos o manifestaciones consideren convenientes para la estimación de los hechos que se consignan en la misma, así como de cuantas incidencias ocurran en el acto de la inspección o levantamiento del acta. Las circunstancias que el Veedor consigne en el acta se considerarán hechos probados, salvo que por la otra parte se demuestre lo contrario. Si el interesado en la inspección se negara a firmar el acta, lo hará constar así el Veedor, procurando la firma de algún agente de la autoridad o testigos.
3. En el caso de que se estime conveniente por el Veedor o por el dueño de la mercancía o por su representante, se tomarán muestras del producto objeto de inspección. Cada muestra se tomará, al menos, por triplicado y en cantidad suficiente para el examen y análisis de la misma y se precintará y etiquetará, quedando una en poder del dueño o representante citado.
4. Cuando el Veedor que levante el acta lo estime necesario, podrá disponer que la mercancía, etiquetas, contraetiquetas u otros artículos queden retenidos hasta que por el Instructor del expediente se disponga lo pertinente dentro del plazo de cuarenta y cinco días hábiles a partir de la fecha de levantamiento del acta de inspección. Las mercancías retenidas se considerarán como mercancías en depósito, no pudiendo por tanto ser trasladadas, manipuladas, ofrecidas en venta o vendidas. En el caso que se estime procedente, podrán ser precintadas.
5. De acuerdo con los artículos 27 y 28 de la Ley de Procedimiento Administrativo (citada), el Consejo Regulador podrá solicitar informes a las personas que considere necesario o hacerles comparecer a este

La Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha abordó la regulación del personal inspector en el artículo 38, vinculando siempre este personal a los órganos de la administración autonómica competente, a los que concede la consideración de agentes de la autoridad pública “*mientras se halle en el ejercicio de la función inspectora*”. Incorpora el precepto a los agentes del cuerpo específico de agentes de la Comisión Europea⁴¹⁸, a los que reconoce “*los poderes de investigación indispensables para garantizar el cumplimiento de la normativa vitivinícola*”. Este artículo 38, como todos los del Título VI de la Ley, quedara sin contenido tras la Ley Castilla-La Mancha 6/2013, de 14 noviembre, por la que se derogan parcialmente la Ley 8/2003.

La legislación autonómica reguladora de la ordenación vitivinícola posterior a la entrada en vigor de la LVV parece optar, en mayor medida, por extender a los

fin en las oficinas en que se tramiten las actuaciones, para aclarar o complementar los extremos contenidos en las actas levantadas por los Veedores y como diligencia previa a la posible incoación del expediente.

⁴¹⁸ El Estatuto jurídico de estos agentes de la Comisión Europea se encuentra regulado en el RCE n° 2729/2000 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2000, que establece disposiciones de aplicación relativas a los controles en el sector vitivinícola cuyo artículo 6 detalla lo que sigue:

Cuerpo específico de agentes de la Comisión

1. Los agentes del cuerpo específico de la Comisión a que hace referencia el apartado 3 del artículo 72 del RCE n° 1493/1999 podrán colaborar en la realización de los controles previstos por los organismos competentes de los Estados miembros.

Los controles se efectuarán de conformidad con el apartado 2 del artículo 9 del RCE n° 1258/1999 del Consejo(15).

La Comisión podrá pedir a los Estados miembros:

- información sobre los controles que tengan previsto realizar,
- que se efectúen controles en los que puedan colaborar sus agentes del cuerpo específico.

Los agentes de los Estados miembros garantizarán en todo momento la realización de las operaciones de control contempladas en los párrafos primero y segundo.

2. En el desempeño de sus funciones, los agentes del cuerpo específico de la Comisión gozarán de los derechos y facultades a que hacen referencia el primer, segundo, tercer y quinto guiones del artículo 4, sin perjuicio de las limitaciones impuestas por los Estados miembros a sus propios agentes en el ejercicio de los controles en cuestión.

En el curso de los controles, los agentes del cuerpo específico de la Comisión adoptarán una actitud compatible con las normas y usos profesionales del Estado miembro de que se trate y deberán guardar el secreto profesional.

3. Después de cada acción de control, la Comisión enviará al organismo de contacto del Estado miembro de que se trate una comunicación sobre los resultados de las actividades desarrolladas por sus agentes del cuerpo específico. En esta comunicación se informará de las dificultades e infracciones a las disposiciones vigentes que, en su caso, se hayan encontrado.

antiguos veedores de los Consejos Reguladores, ahora integrados en los órganos de control de los mismos Consejos pero separados del órgano de gestión, la consideración de agentes de la autoridad, bien explícitamente, bien indirectamente a través del valor probatorio que a sus actas se les reconoce.

La Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón dedica su artículo 51⁴¹⁹ a los inspectores habilitados y a las medidas cautelares, decantándose en su primer apartado por el reconocimiento explícito de la condición de agente de la autoridad al personal de los órganos de gestión de las denominaciones geográficas, o de las estructuras de control integradas en ellos, que realice funciones de inspección y control y que haya sido habilitado por el Departamento de Agricultura y Alimentación.

En aplicación de esta previsión legal, las Denominaciones de Origen han optado en su mayoría por un sistema de autocontrol, integrada en la estructura del Consejo Regulador y sometida a la norma sobre «Requisitos Generales para entidades que realizan la certificación de productos» (Norma UNE-EN 45011). Así lo hacen tanto la D.O. “Cariñena” como la D.O. “Somontano”, entre otras muchas⁴²⁰.

⁴¹⁹ Artículo 51. Inspectores habilitados y medidas cautelares.

1. El personal de los órganos de gestión de las denominaciones geográficas, o de las estructuras de control integradas en ellos, que realice funciones de inspección y control y que haya sido habilitado por el Departamento de Agricultura y Alimentación tendrá la consideración de agente de la autoridad. El sistema de habilitación del citado personal inspector se regulará mediante orden del Departamento de Agricultura y Alimentación.
2. Los hechos constatados por los inspectores habilitados que se formalicen en acta tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de los respectivos derechos o intereses, puedan señalar o aportar los propios administrados.
3. Los inspectores habilitados limitarán su competencia a los operadores inscritos en los registros de la denominación geográfica de calidad a la que se refiera su habilitación.
4. El artículo 11 de esta Ley será aplicable, con las necesarias adaptaciones, a los productos que presenten irregularidades respecto a la normativa de calidad diferenciada que les sea de aplicación.
5. Los inspectores habilitados podrán adoptar medidas cautelares de acuerdo con lo regulado en el artículo 19.
6. En el caso de operadores inscritos en los registros de una figura de calidad diferenciada, además de las medidas cautelares enumeradas en el artículo 20, se podrá acordar la suspensión temporal del derecho al uso de la denominación, marca o elemento identificativo de que se trate.

⁴²⁰ En efecto, el Artículo 10. Sistema de control del Reglamento de funcionamiento de la Denominación de Origen «Somontano», aprobado por la Orden de 6 de mayo de 2009, del Consejero de Agricultura y Alimentación, por la que se aprueba la normativa específica de la Denominación de Origen

La Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía, tras dejar sentado en el apartado primero del artículo 40 que los inspectores de la Consejería competente en materia de agricultura tendrán el carácter de agente de la autoridad cuando actúen en el ejercicio de sus funciones, prevé que los inspectores o veedores de los órganos u organismos de control de los vinos sujetos a un nivel de protección “*tendrán la misma consideración y atribuciones que los inspectores de las Administraciones Públicas, a los efectos de la inspección, a excepción de las propias de los agentes de la autoridad.*”

El inciso final “*a excepción de las propias de los agentes de la autoridad.*” se repetirá en el desarrollo de algunos reglamentos posteriores⁴²¹, lo que deja lugar a la duda sobre el contenido de sus atribuciones y la eficacia de sus actos, como veremos en el epígrafe relativo a la eficacia probatoria de las actas de inspección emitidas por los veedores.

«Somontano», 1. El cumplimiento de la norma técnica corresponde al propio operador, inscrito voluntariamente en los registros de la D.O., a cuyo fin implantará un sistema de autocontrol.

2. Corresponde a la estructura de control del Consejo Regulador:

La emisión de informes, de carácter vinculante, previos a la inscripción de los operadores en los registros de la D.O. La certificación de los operadores de acuerdo con lo establecido en la norma sobre «Requisitos Generales para entidades que realizan la certificación de productos» (Norma UNE-EN 45011 o Norma que la sustituya).

3. El Consejo Regulador establecerá en un Programa de autocontrol los contenidos mínimos exigibles a los sistemas de gestión que adopten los operadores.

Idéntica redacción puede encontrarse en el artículo 10 de la Reglamento de funcionamiento de la Denominación de Origen "cariñena, aprobado por Orden de 6 de Mayo de 2009 del Consejero de Agricultura y alimentación de la Comunidad Autónoma de Aragón.

⁴²¹ La Orden de 30 de noviembre de 2011, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento de las Denominaciones de Origen «Málaga», «Sierras de Málaga » y «Pasas de Málaga» y de su Consejo Regulador, así como los Pliegos de Condiciones de las Denominaciones de Origen «Málaga» y «Sierras de Málaga, publicado el 22 de diciembre 2011 (BOJA núm. 249 Página núm. 175) dice en su Artículo 40. “Los veedores tendrán atribuciones inspectoras sobre los operadores inscritos en los correspondientes registros del Consejo Regulador y sobre los productos amparados por las Denominaciones de Origen, teniendo a estos efectos las mismas atribuciones que los inspectores de las Administraciones Públicas a excepción de las propias de los agentes de la autoridad.” Con idéntica redacción encontramos este precepto en la ORDEN de 30 de noviembre de 2011, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento de las Denominaciones de Origen «Montilla-Moriles» y «Vinagre de Montilla-Moriles», así como sus correspondientes Pliegos de Condiciones, en el Artículo 45 del Reglamento de funcionamiento.

La Ley Foral 16/2005 de 5 de diciembre de la Comunidad Foral de Navarra recoge en términos similares al caso anterior el régimen de la inspección en materia de viticultura, estampando en el artículo 27⁴²² el carácter de agente de la autoridad de los inspectores. A los veedores que realizan funciones inspectoras, en un segundo inciso del mismo apartado primero, les reconoce “*las mismas atribuciones que los inspectores de la Administración pública.*”. En este caso, sin embargo, y a diferencia de lo que veíamos en el precepto andaluz, ni excluye ni declara expresamente su condición de agente de la autoridad. Pero lo cierto es que cualquier duda queda disipada a la luz de la redacción del Artículo 32 del Decreto Foral 56/2006, de 16 de agosto, por el que se desarrolla la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de Ordenación Vitivinícola. (BON nº 106, de 4 de septiembre de 2006), en cuyo apartado segundo sienta que “*Los veedores de ICAN*⁴²³ *no podrá realizar por si mismos funciones inspectoras que*

⁴²² Artículo 27. *Inspección.*

1. En el ejercicio de sus funciones de control en materia de viticultura, los inspectores de las Administraciones Públicas tendrán el carácter de agente de la autoridad. Podrán solicitar el apoyo necesario de cualquier otra autoridad, así como de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Los veedores del órgano de control regulado en el artículo 22 de esta Ley Foral que realizan funciones inspectoras tienen las mismas atribuciones que los inspectores de la Administración pública.

2. Podrán acceder directamente a los viñedos, explotaciones, locales e instalaciones y a la documentación industrial, mercantil y contable de las empresas que inspeccionen cuando lo consideren necesario en el curso de sus actuaciones que, en todo caso, tendrán carácter confidencial. Tanto los órganos de las Administraciones públicas como las empresas con participación pública, organismos oficiales, organizaciones profesionales y organizaciones de consumidores prestarán, cuando sean requeridos para ello, la información que se les solicite por los correspondientes servicios de inspección.

3. Los inspectores están obligados de modo estricto a cumplir el deber de seCREto profesional. El incumplimiento de este deber será sancionado conforme a los preceptos del reglamento de régimen disciplinario correspondiente.

⁴²³En ICAN ha sido absorbido en tiempos recientes por el Instituto Navarro de Tecnologías e Infraestructuras Agroalimentarias, S.A. (INTIA), Sociedad Anónima pública, sin ánimo de lucro, propiedad 100 % del Gobierno de Navarra, CReada para prestar servicios al sector agroalimentario. INTIA S.A. se creó el 1 de octubre 2011, como resultado de la fusión de cinco empresas públicas: Riegos de Navarra, Riegos del Canal de Navarra, Instituto Técnico y de Gestión Ganadero, Instituto Técnico y de Gestión Agrícola e Instituto de Calidad Agroalimentaria de Navarra. La entidad está estructurada en tres divisiones: División Riegos, División ITG y División Alimentaria. Esta última organizada en dos áreas: INTIA Promoción Alimentaria es la encargada de la promoción y dinamización de los productos con Certificación de Calidad de Navarra (DOP, IGP, etc...) y la promoción de la Marca Reyno Gourmet e INTIA Certificación: que se responsabiliza de la inspección y control de la mayor parte de los productos con calidad certificada de la Comunidad Foral. Integrada en la Sociedad está la Unidad Técnica INTIA Certificación, que realiza el control y certificación de productos agrícolas, alimenticios, vitivinícolas o bebidas espirituosas regulados por normativas públicas de calidad diferenciada (Denominaciones de Origen, Indicaciones Geográficas, normativas públicas específicas, etc..), conforme a lo establecido en la norma UNE-EN 45011:98 “Requisitos generales para las entidades que realizan la certificación de

*impliquen el ejercicio de autoridad pública, salvo que estén asistidos para su ejercicio por inspectores integrantes de la Administración Pública*⁴²⁴.” De este modo queda resuelta en contra de la consideración de agentes de la autoridad a los veedores del ICAN cualquier duda que pudiera brotar del silencio de la Ley.

Cabe traer aquí la Resolución 156/2010⁴²⁵ del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en la que resuelve una queja presentada en esta instancia y cuya pertinencia sobre esta controversia a propósito del estatuto jurídico de los veedores y su concurso en la actividad inspectora es completa. El 17 de agosto de 2010, tienen entrada en el Registro del Defensor del Pueblo de Navarra dos escritos de queja frente al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la imposición, mediante Resoluciones 72/2010, de 22 de julio, y 73/2010, de 22 de julio del Director de la Estación de Viticultura y Enología de Navarra, de sendas sanciones administrativas. Los actores ponen de manifiesto que, con motivo de una inspección realizada por los

producto”. INTIA obtiene su estabilidad financiera de los ingresos fruto de sus actividades de certificación (tarifas y acuerdos contractuales con los clientes) y de las aportaciones (subvenciones) concedidas por su único socio, el Gobierno de Navarra. (<http://www.reynogourmet.com/es/control-y-certificacion/la-entidad>)

⁴²⁴ La ley foral establece en su artículo 22 el régimen de control señalando que:

- “1. El control de los vinos de la tierra, vinos con Denominación de Origen y vinos de pagos reconocidos al amparo de la presente Ley Foral será realizado por un órgano de control único.
2. El órgano de control adoptará la forma de institución de derecho público, organismo público o sociedad pública. Deberá cumplir los principios señalados en la normativa nacional y comunitaria relativa al control oficial de los productos alimenticios.
3. Los gastos necesarios para realizar las funciones de control serán sufragados por los órganos de gestión de los diferentes niveles de protección y, en su caso, por los operadores.
4. Reglamentariamente se determinará la forma en que se ejercerán las funciones de control.”

En cumplimiento de esta previsión reglamentaria del apartado cuarto el Decreto Foral 56/2006, en su artículo 31 establece que “El control de los vinos de la tierra, de la Denominación de Origen Navarra y de los vinos de pago reconocidos al amparo de la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, será realizado por la sociedad pública “Instituto de Calidad Agroalimentaria de Navarra, S.A. (ICAN)”.”

⁴²⁵ Resolución 156/2010, de 8 de septiembre, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, de 08 Septiembre 2010 Exp: 10/633/A Nº: 156 Agricultura. Como ha quedado señalado, la queja presentada se dirige frente a las sanciones impuestas por el Director de la Estación de Viticultura y Enología de Navarra, y se solicita su anulación porque, de un lado, los veedores que levantaron las actas de inspección no pueden realizar funciones inspectoras que impliquen el ejercicio de autoridad pública, y porque, de otro, en la instrucción de los expedientes sancionadores se ha probado que la viña fue realmente vendimiada.

veedores de ICAN, habían sido sancionados por la entrega de uva sin haber sido vendimiada en viña. La disconformidad con dichas sanciones se justifica por cuanto los veedores carecen de la condición de autoridad pública. Además, se sostiene en el procedimiento sancionador había resultado probado que la viña fue realmente vendimiada. Por ello, solicitan que se anulen las sanciones. A la vista de lo anterior, y de conformidad con lo establecido en la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, reguladora de la misma, se solicitó al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, que evacuara informe sobre las cuestiones planteadas. El 6 de septiembre de 2010, se recibe el informe solicitado, en el que, en síntesis, se informa lo siguiente:

- Las sanciones impuestas traen causa de que una parcela propiedad de los sancionados estaba vendimiada, no figurando en la cartilla del titular ninguna anotación sobre la producción y destino de la uva, y que otras dos parcelas estaban sin vendimiar y figuraban anotadas en la cartilla como vendimiadas.

- Las sanciones se basan en las actas levantadas por veedores del ICAN, los cuales, según el artículo 27.1 de la Ley Foral 16/2005, cuando realizan funciones inspectoras tienen las mismas atribuciones que los inspectores de la Administración Pública.

Sostiene el informe que para imponer las sanciones no es impedimento el artículo 32.2 del Decreto Foral 56/2006, de 16 de agosto, que desarrolla la Ley Foral, pues lo que este artículo pretende dejar claro es que, como quiera que la atribución que hace el artículo 27.1 de la Ley Foral no podía hacerse a los veedores del ICAN por no tener la consideración de funcionarios, sus actuaciones carecen de presunción de veracidad, pero que esta limitación no significa que en las actuaciones inspectoras que hagan tengan que ir acompañados de un funcionario inspector, ya que de entenderse así, sería un sistema inútil y derrochador, pues no haría falta la actuación del veedor, bastando la del funcionario inspector. En suma, que las funciones que realizan los veedores del ICAN no deben ser entendidas como ejercicio de la autoridad, sino como

una actividad técnica mediante la que se constata hechos objetivos, que lleva aparejada el efectivo control regulado en la normativa foral.

En la Resolución del Defensor del Pueblo se da respuesta a estas cuestiones expuestas con el siguiente tenor:

“Una vez descrito el régimen jurídico general propio de las potestades inspectoras de las Administraciones Públicas, procede abordar el específico régimen establecido por la legislación estatal y foral para el ejercicio de dichas potestades en la actividad vitivinícola. En el ámbito estatal, el artículo 34 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, reserva las funciones de control en materia de vitivinicultura a los inspectores de las Administraciones Públicas a quienes atribuye el carácter de agentes de la autoridad a los efectos del artículo 137.3 de la Ley 30/1992. En el ámbito foral, el artículo 27.1 de la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de Ordenación Vitivinícola, establece que los inspectores de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus funciones de control en materia de vitivinicultura, tendrán el carácter de agente de la autoridad. Añade seguidamente que los veedores del órgano de control que realicen funciones inspectoras, que actualmente es la sociedad pública ICAN S. A., tienen las mismas atribuciones que los inspectores de la Administración pública. Por su parte, el artículo 22.4 de la citada Ley Foral señala que reglamentariamente se determinará la forma en que se ejercerán las funciones de control de los vinos. Y, en efecto, por el Decreto Foral 56/2006, de 16 de agosto, se desarrolló la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, disponiéndose, de un modo claro e inequívoco, en su artículo 32, rubricado “Ejercicio de las funciones de control”, que “los veedores de ICAN no podrá realizar por si mismos funciones inspectoras que impliquen el ejercicio de autoridad pública, salvo que estén asistidos para su ejercicio por inspectores integrantes de la Administración Pública.” La normativa

descrita ha de completarse con una referencia al artículo 121 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en el que se dispone que las sociedades públicas se rigen por el ordenamiento jurídico privado, y que (esto importa resaltarlo) “en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen ejercicio de autoridad pública”, mandato reiterado posteriormente por el artículo 106 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra. De lo descrito hasta ahora, cabe extraer, por evidentes, las siguientes conclusiones: a) La inspección pública es una potestad administrativa que, como tal, debe ser ejercida exclusivamente por funcionarios públicos revestidos expresamente de la condición o cualidad de “agentes de la autoridad” mediante el correspondiente documento oficial. b) las actas de inspección que levanten tienen la cualidad de documentos públicos y se benefician de la presunción de veracidad respecto de los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el Inspector, o a los inmediatamente deducibles de aquellos o acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta. c) los documentos elaborados por personas que no son funcionarios públicos con la cualidad añadida de “agentes de la autoridad” en actuaciones de control que puedan hacer, que no es inspección pública, no son, por tanto, actas de inspección propiamente dichas, y no tienen fuerza suficiente para acreditar los hechos descritos en el documento, por lo que, al no constituir prueba suficiente, no son basamento por sí solos para imponer una sanción administrativa. d) La labor de estas personas no funcionarias debe quedar circunscrita a una actividad material o técnica de apoyo a los inspectores funcionarios, esto es, actividad de patrulla, técnicas de examen, verificación, comprobación, análisis, así como formulación de específicas declaraciones de conocimiento sobre lo comprobado a concretar en certificaciones. Centrado ya el análisis en la denuncia y sanciones objeto de la queja, conviene hacer las siguientes precisiones: En el “acta” levantada por los veedores el 12 de

noviembre de 2009, que sirvió para imponer las sanciones, se dice expresamente que los veedores procedieron a la inspección de las parcelas. No cabe duda, pues, de que los veedores, personal laboral de una empresa, asumieron una función inspectora pública y a su actuación se les otorgó el mismo valor que a la actuación inspectora de los funcionarios revestidos de autoridad. Igualmente, al documento que suscribieron, se le ha conferido el valor de un documento público, documento que, a la vista de la Resolución 72/2010, de 22 de julio, del Director de la Estación de Viticultura y Enología de Navarra, es la prueba principal y determinante, junto con unas fotografías que acompañan al documento, para imponer las sanciones. En suma, de facto, la equiparación de la actuación de estos veedores a la propia de un funcionario público inspector ha sido plena. Sin embargo, en línea con toda la doctrina científica y jurisprudencial expuesta, el artículo 32 del Decreto Foral 56/2006, de 16 de agosto, por el que se desarrolla la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, como se ha visto, establece que “ los veedores de ICAN no podrá realizar por si mismos funciones inspectoras que impliquen el ejercicio de autoridad pública, salvo que estén asistidos para su ejercicio por inspectores integrantes de la Administración Pública. ”, determinación reglamentaria que debe anudarse al ya citado artículo 106.2 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, en el que se reitera que las sociedades públicas en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen ejercicio de autoridad pública, limitación predicable, obviamente, también de los empleados de estas sociedades, pues si la sociedad no la puede tener, menos sus empleados a título personal. Y nótese que esta Ley Foral (2007) es posterior a la Ley Foral de ordenación vitivinícola (2005), por lo que debe entenderse que deroga, por incompatible, el artículo 27.2 de esta en cuanto reconoce a los veedores las mismas atribuciones que los inspectores de la Administración pública. Y es lo cierto que, en el caso que nos ocupa, los veedores realizaron una función inspectora que implicaba el ejercicio de autoridad

pública, sin estar asistidos para ello por inspectores integrantes de la Administración Pública, esto es, por funcionarios públicos que ostentasen la cualidad de “agentes de la autoridad.” La vulneración de la determinación reglamentaria, apoyada por la jurisprudencia, es, pues, patente, por lo que el documento suscrito por los veedores, que llaman acta, carece de validez para fundamentar las sanciones impuestas. Procede, en consecuencia, la anulación de tales sanciones. Como última consideración, cabe señalar que, en criterio de esta Institución y en línea con lo razonado anteriormente, el sentido y alcance que debe atribuirse al artículo 32 del Decreto Foral 56/2006, de 16 de agosto, debe ser el de circunscribir las actuaciones de los veedores, en razón de sus especiales conocimientos en materia de viticultura y enología, a funciones de apoyo técnico a los inspectores funcionarios públicos. Las garantías jurídicas que siempre deben acompañar al ejercicio de la potestad inspectora en cuanto potestad interventora y limitativa de derechos ciudadanos, además de gravosas para ellos, y de la que pueden derivarse sanciones administrativas e, incluso, penales, exige interpretaciones y aplicaciones de su respectiva normativa reguladora tendentes a preservar dichas garantías, como lo es que las actuaciones de inspección, con las graves consecuencias que puede conllevar para el ciudadano, sean ejercidas siempre por funcionarios públicos con funciones de “autoridad” expresamente reconocidas. No debe olvidarse que estamos en el ámbito de las infracciones y sanciones administrativas, en el que las garantías deben ser exigidas de forma rigurosa, pues las sanciones restringen los derechos de los ciudadanos, en este caso, derechos constitucionales fundamentales. Y a ese rigor en la exigencia de garantías, debe acompañar el principio de interpretación de las normas más favorables al ejercicio de los derechos ciudadanos, y no al revés. Si en el artículo 32.2 del Decreto Foral 56/2006, de 16 de agosto, el Gobierno de Navarra, a propuesta del titular del Departamento competente en materia de agricultura y vitivinicultura, ha querido establecer una

garantía jurídica adicional a favor del ciudadano (un plus, en definitiva) cuando de controles del vino y, en consecuencia, de sanciones administrativas, se trata, y demanda, de forma singular e indiscutible, que las inspecciones se realicen por inspectores funcionarios de la Administración Pública para que puedan tener efectos de Derecho público, no se entiende por qué pretende ahora el Departamento y EVENA incumplir el citado mandato reglamentario del Gobierno de Navarra y desconocer de plano lo que tan claramente se ha dispuesto en la norma especial aplicable al caso concreto, y en perjuicio de los derechos constitucionales de los ciudadanos”⁴²⁶.

En el extremo opuesto encontramos la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del Vino de Castilla y León, en la que sin vacilación ninguna equipara inspectores y veedores en el artículo 46 del modo siguiente:

“En el ejercicio de sus funciones de inspección y control en materia de vitivinicultura, los inspectores de las Administraciones Públicas y los veedores de los órganos de control de carácter público, habilitados por la Consejería de Agricultura y

⁴²⁶ En base a estos argumentos, el Defensor del Pueblo navarro resolverá, de conformidad con el artículo 34.1 de la Ley Foral reguladora de la Institución:

- 1. Recomendar al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente y a EVENA la anulación de las Resoluciones 72/2010, de 22 de julio, 73/2010, de 22 de julio, del Director Gerente de la estación de Viticultura y Enología de Navarra, por las que se impone sendas sanciones a los promotores de la queja.*
- 2. Recordar al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente y a EVENA, su deber legal de dar cumplimiento al artículo 33.2 del Decreto Foral 56/2006, de 16 de agosto, y, en consecuencia, recordarles que no cabe realizar como solo veedores del ICAN S.A., funciones inspectoras que impliquen el ejercicio de autoridad, menos aún con motivo de procedimientos administrativos sancionadores.*
- 3. Conceder un plazo de dos meses al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, para que informe sobre la aceptación de esta resolución y de las medidas a adoptar al respecto, o, en su caso, de las razones que estime para no aceptarla, con la advertencia de que, de no hacerlo así, incluiré el caso en el informe anual al Parlamento de Navarra en los términos previstos en el apartado segundo del artículo 34 de la Ley Foral reguladora de esta Institución.*
- 4. Notificar esta resolución a los interesados y al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, señalando que contra la misma no cabe interponer recurso alguno.*

Ganadería de la Junta de Castilla y León, tendrán la consideración de agentes de la autoridad, pudiendo solicitar el apoyo necesario de cualquier otra autoridad, así como de las fuerzas y cuerpos de seguridad en los términos previstos por la normativa del Estado.”

El Decreto 51/2006, de 20 julio por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de la Viña y del Vino de Castilla y León detalla las competencias de inspección en el artículo 60⁴²⁷, reconociendo indistintamente a inspectores y veedores las mismas competencias, potestades, funciones y deberes. Bien es verdad que toda esta normativa está referida a los veedores de los órganos de control de naturaleza pública, pero no lo es menos que la mayoría de los Consejos Reguladores han optado por esta fórmula ya prevista en la LVV mediante la transformación de los antiguos servicios habilitados que dependían de lo que hoy llama la LVV “Órgano de Gestión” en estos órganos de control de naturaleza pública con similares estructura y composición.

A idéntico convencimiento se llega de la lectura del artículo 61, regulador de las actas de inspección, que pueden ser levantadas y suscritas por inspectores o veedores (apartado 1º y 2º), y que en todo caso, los hechos que en ellas se constaten “tendrán valor probatorio” con independencia de su redactor o suscriptor. Esta

⁴²⁷ *Artículo 60. Competencias de inspección*

1. La inspección de las infracciones en materia de vitivinicultura contempladas en la Ley 24/2003, en la normativa comunitaria y su normativa de desarrollo y en la Ley 8/2005, corresponderá a los centros directivos a los que se refiere el artículo anterior en las materias en él indicadas que podrán llevarla a cabo a través de los Servicios Territoriales, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 siguientes.
2. A los órganos de control de naturaleza pública corresponderá la inspección de los operadores inscritos en su nivel de protección en lo que afecte al cumplimiento de su reglamento específico y los acuerdos del Consejo Regulador.
3. En el ejercicio de sus funciones de control e inspección, el personal de las administraciones públicas que tenga atribuidas las funciones de inspección y los veedores de los órganos de control de naturaleza pública, tendrán el carácter de agentes de la autoridad y podrán solicitar el apoyo necesario de cualquier otra autoridad, así como de las fuerzas y cuerpos de seguridad en los términos previstos por la normativa aplicable.
4. Los inspectores y veedores a los que se refiere el apartado anterior podrán, en el ejercicio de su función inspectora, acceder tanto a las parcelas vitícolas, locales e instalaciones y bodegas como a la documentación industrial, mercantil y contable de los inspeccionados cuando lo consideren necesario en el curso de sus actuaciones, que tendrán carácter confidencial.
5. Los inspectores y veedores están obligados a cumplir el deber de secreto profesional. El incumplimiento de este deber dará lugar a la aplicación del régimen disciplinario correspondiente.

equiparación se extiende en el apartado quinto a las comprobaciones efectuadas por los agentes del cuerpo específico de la Comisión al que se refiere el artículo 72.3 del Reglamento (CE) 1493/1999, por los agentes de los organismos competentes del resto de las Comunidades Autónomas o de los Estados miembros, en el marco de los procedimientos de asistencia mutua de autoridades de control.

Por su parte la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat, de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana, se inclina en su artículo 53⁴²⁸ por una redacción inequívoca al reglar la actividad de los Inspectores. El precepto anuda en toda su extensión, la realización las funciones de inspección y control, su habilitación ante la Conselleria y la atribución de los poderes de inspección, al “personal de la administración pública”, al que reconoce el carácter de agente de la autoridad. Además, en el apartado segundo les somete al Reglamento de Régimen Disciplinario⁴²⁹ que solo puede aplicarse sobre personal al servicio de las Administraciones Publicas.

⁴²⁸ Artículo 53. Inspectores.

1. En el ejercicio de sus funciones, el personal de la administración pública que realice funciones de inspección y control tendrá el carácter de agente de la autoridad, incurriendo en responsabilidad quienes les ofrezcan resistencia o cometan atentados o desacatos contra ellos, de hecho o de palabra, en actos de servicio o con motivo del mismo. Para el desarrollo de su actuación podrán solicitar la ayuda que resulte precisa de cualquier otra autoridad o sus agentes, que deberán prestársela.
2. En todo caso, los inspectores están obligados de modo estricto a cumplir el deber de seCREto profesional, su incumplimiento será sancionado conforme a los preceptos del Reglamento de Régimen disciplinario correspondiente.
3. La habilitación del personal de la administración autonómica que realice funciones de control e inspección en materia de vitivinicultura corresponde a la Conselleria competente en materia de agricultura y alimentación.
4. Los inspectores de la administración valenciana, dispondrán de los poderes de investigación indispensables para garantizar el cumplimiento de la normativa vitivinícola.

⁴²⁹ El artículo 54 del dec5reto Legislativo de 24 de Octubre de 1995 del Gobierno Valenciano por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Publica Valenciana hace extensivo al personal funcionario de la Comunitat Valenciana el Régimen Disciplinario establecido por la normativa del Estado,. Esta normativa viene constituida por la Ley Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo artículo 2º deslinda su Ámbito de aplicación:

1. Este Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas:
 - La Administración General del Estado.
 - Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.
 - Las Administraciones de las Entidades Locales.
-

La Ley 5/2004 de 7 de mayo de ordenación vitivinícola del País Vasco recoge el régimen de la inspección en el Artículo 39⁴³⁰, en el que tras repartir entre los departamentos competentes en el área de agricultura de las diputaciones forales y el Órgano competente del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco la competencia en materia de inspección, deja a salvo "*las facultades de inspección que esta ley reconoce a los órganos de gestión de los vinos de calidad.*" Empero, tal y como

- Los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.

- Las Universidades Públicas.

2. En la aplicación de este Estatuto al personal investigador se podrán dictar normas singulares para adecuarlo a sus peculiaridades.

3. El personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirán por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el Capítulo II del Título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84.

4. Cada vez que este Estatuto haga mención al personal funcionario de carrera se entenderá comprendido el personal estatutario de los Servicios de Salud.

5. El presente Estatuto tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación.

⁴³⁰ Artículo 39. *Inspección*.1. Corresponde a los departamentos competentes en el área de agricultura de las diputaciones forales la inspección de las infracciones en materia de viticultura contempladas en el capítulo III del presente título, y al órgano competente del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco en los restantes supuestos, sin perjuicio de las facultades de inspección que esta ley reconoce a los órganos de gestión de los vinos de calidad.

2. En el ejercicio de sus funciones de control e inspección, los inspectores de las administraciones públicas tendrán la consideración de agente de la autoridad y podrán solicitar el apoyo necesario de cualquier otra autoridad, así como de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Para los servicios de control y vigilancia, los inspectores de los órganos de control de los vinos de calidad tendrán la misma consideración y atribuciones que los inspectores de las administraciones públicas, a excepción de las propias de los agentes de la autoridad.

3. Los inspectores contemplados en el punto anterior podrán, en su caso, en el ejercicio de su función inspectora, acceder tanto a las explotaciones, locales e instalaciones como a la documentación industrial, mercantil y contable de las empresas inspeccionadas cuando lo consideren necesario en el curso de sus actuaciones, que, en todo caso, tendrán carácter confidencial.

Las administraciones públicas, las empresas con participación pública, organismos oficiales, organizaciones profesionales y organizaciones de consumidores prestarán, cuando sean requeridos para ello, la información que les sea requerida por los servicios de inspección.

4. Los inspectores están obligados de modo estricto a cumplir el deber de sigilo profesional. Su incumplimiento dará lugar a la sanción correspondiente, que será acorde a los preceptos del reglamento de régimen disciplinario correspondiente.

5. Los órganos de gestión de los vinos de calidad quedan expresamente autorizados para vigilar el movimiento de uvas, mostos y vinos no protegidos por sus vinos de calidad respectivos que se elaboren, almacenen, embotellen, comercialicen o transiten dentro de sus zonas de producción, dando cuenta de las incidencias de este servicio al Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco y remitiéndole copias de las actas levantadas, sin perjuicio de la intervención de los organismos competentes en esta vigilancia.

ya vimos en la Ley Andaluza de 26 de noviembre de 2007 introduce en el apartado segundo la misma inquietante declaración al escribirse que *"Para los servicios de control y vigilancia, los inspectores de los órganos de control de los vinos de calidad tendrán la misma consideración y atribuciones que los inspectores de las administraciones públicas, a excepción de las propias de los agentes de la autoridad."*

Por su parte el Artículo 40 que establece el contenido y formalidades de las actas de inspección, nada aclara sobre el particular, pues solo prevé en su redacción que tales actas sean levantadas por inspectores, sin especificar más. Podría pensarse que teniendo iguales atribuciones nada obsta a que puedan levantar los inspectores de los órganos de control de los vinos de calidad acta de igual contenido y alcance que las del inspector del departamento competente. Otra cosa distinta es que tal y como impone el apartado segundo del mismo artículo, tales actas tengan la presunción de certeza de los hechos que reflejan, al estar ausente en ellos la consideración de agentes de la autoridad, como veremos más adelante.

b) ELEMENTO OBJETIVO

El contenido de las actas de inspección ha sido ceñido por el TS al paso de doctrina emanada sobre su eficacia probatoria. La STS, de 22 de julio de 1997, con cita en otras anteriores de 24 de Junio de 1994, 15 de Noviembre de 1996 y 18 de Diciembre de 1995, aquilata el alcance de la presunción de veracidad con las siguientes palabras:

"Y es también reiterada la jurisprudencia de este Tribunal que ha limitado el valor atribuible a las Actas de la Inspección, concretando el valor atribuible a las Actas de la Inspección, y la presunción de certeza a sólo los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el Inspector o a los inmediatamente deducibles de aquéllos o acreditados por

medios de prueba consignados en la propia acta como pueden ser documentos o declaraciones incorporadas a la misma (sentencia de 24 de junio de 1991."

Ello supone que el contenido de las actas debe limitarse a los hechos conocidos directamente por el inspector o veedor que actúa en el ejercicio de las funciones que le encomienda el ordenamiento jurídico, los inmediatamente deducibles de ellos o los acreditados por medios de prueba consignados en la misma acta. Es numerosa la Jurisprudencia de nuestro TS en la que se jalona la presunción de veracidad de las actas de inspección con los hechos que se comprueban en la inspección y así se estampan en el acta, ya porque su realidad es tan evidente que ha de herir forzosamente los sentidos, en expresión tan cara a nuestra tradición jurídica, ya porque puedan ser advertidos directa e inmediatamente por el inspector o veedor en el mismo desarrollo de la inspección, ya porque así resulte de los documentos o testimonios incorporados o del resultado de cualesquiera otras pruebas que se practiquen, siempre y cuando se deje constancia de ello en acta⁴³¹.

El alcance de la presunción decrece sensiblemente cuando lo que se refleja en el acta por el Inspector son hechos no apreciados directamente y ayunos de otros elementos de prueba que ratifiquen su existencia. Cuando los hechos que se hacen constar en el acta han sucedido antes de la fecha de la inspección, será necesario dejar escrito en el acta los elementos en que el funcionario sostiene la existencia de los hechos descritos, sean testimonios, documentos o cualesquiera otras piezas de convicción. Lo que se pretende es pues, dejar constancia de cómo y cuándo se hizo la inspección y sus comprobaciones así como el contenido de las diligencias que se practicaron por mor de la constatación de los hechos.

⁴³¹ En este sentido, en la STS 10 julio 1980 se afirma que “*las actas son eficaces cuando su contenido se refiere a cuantas manifestaciones le conste por observación o ciencia propia al Inspector, pero en modo alguno alcanza igual entidad las conclusiones desprovistas de tal carácter personal, y precisamente la ausencia de profesionalidad fedataria obligada en la apreciación de los hechos y asunción de cuantas observaciones le fueron transmitidas, vician el acta...*”.

Se exige en definitiva que lo que se refleje en el acta tenga la virtualidad de ser relevante y pertinente, esto es, que dé soporte o pueda soportar la tipificación de la infracción y la graduación de la sanción.

Supone también que quedan o deben quedar fuera, por su irrelevancia probatoria, los hechos presuntos, los no apreciados por el inspector directamente, los hechos internos, las calificaciones jurídicas, los juicios de valor, las reflexiones, insinuaciones o consideraciones subjetivas, así como los hechos que siendo observados por el inspector no sean pertinentes en la inspección, bien por ser ajenos a la descripción típica que puedan ser constitutivos de la infracción, bien por quedar fuera de su competencia.

En cuanto a la redacción de los hechos constatados, estos deben ser descritos de forma clara y amplia. La redacción ha de alcanzar el grado de detalle que sea bastante para hacer posible su conocimiento e inteligencia, no solo a los órganos técnicos encargados de la instrucción del procedimiento sancionador, sino lo que es más importante, para el interesado en lo que en el acta se disponga, a fin de poder impugnarlos, contestarlos, negarlos o admitirlos, en ejercicio de su derecho a la defensa⁴³².

Respecto al termino constatación, resulta revelador el contenido del Criterio Técnico 6/1997 de la Dirección General de Inspecciones Técnicas de la Seguridad Social, a propósito de las actas de inspección de trabajo, y que según la doctrina del TS, está más desarrollada que normativa análoga en materia tributaria, lo que las sitúa como referente en esta materia, a pesar de las notables diferencias que las separan de las actas elevadas en el sector del derecho que nos ocupa⁴³³. Según este documento: el

⁴³² En este sentido, Vid. STS 22 marzo 1990 y de 18 enero 1991.

⁴³³ Una rápida lectura de las funciones que la ITSS refleja meridianamente la distancia entre esta actividad inspectora y cualquier otra, motivado sin duda, en el mayor peso social y jurídico que en la sociedad tiene la regulación de las condiciones laborales. Entre otras, la propia ITSS, en el entorno web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (<http://www.empleo.gob.es/itss/web>) enumera las siguientes: Actuaciones inspectoras derivadas de los servicios prestados por la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social.

término “constatar” unas veces alude a la comprobación directa, esto es, a la aprehensión inmediata a través de los sentidos de sucesos ocurridos en la realidad, en otras ocasiones la constatación es indirecta o derivada de la actividad inspectora realizada por medios indirecto como son los documentales, testimoniales, etc., Precisamente, cuando por las circunstancias que concurren o el carácter de los hechos únicamente se pueda disponer del elemento testimonial, *” aun sin especial cualificación, y la misma, ponderadamente valorada, permita una afirmación de la realidad de tales hechos sobre una base sólida, lo que el Inspector directa e inmediatamente constata no son los hechos mismos sino el hecho de tales testimonios, a través de los que, indirectamente y en su caso, constata aquellos al considerarlos así acreditados.”*

En este sentido, es constante la doctrina de los Tribunales según la cual la falta de determinación de los medios de prueba de los que se extraen los hechos imputados, conlleva la anulación del acta al sustraerse éstos al juicio crítico de los Tribunales (STS 16 y 23 abril 1996), perdiendo el acta la presunción de certeza, sin que dichas omisiones puedan ser subsanadas en el informe posterior del Inspector actuante (STSJ Valencia 4

-
- a) Requerimientos o Actas de advertencia cuando no se deriven perjuicios directos a los trabajadores.
 - b) Inicio de procedimientos sancionadores mediante la extensión de Actas de Infracción.
 - c) Inicio de procedimientos liquidatorios por débitos a la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta, mediante la práctica de Actas de liquidación.
 - d) Inicio de procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación y altas y bajas de trabajadores en el régimen correspondiente de la Seguridad Social.
 - e) Inicio de procedimientos para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de Seguridad Social que corresponda.
 - f) Propuesta ante los Organismos competentes para la suspensión o cese de prestaciones sociales si se constatase su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula.
 - g) Propuesta ante el Organismo competente del recargo de prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional causados por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo.
 - h) Propuesta de recargos o reducciones en las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el caso de empresas por su comportamiento en la prevención de riesgos y salud laboral.
 - i) Orden de paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa de prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad y salud.
 - j) Comunicación a los Organismos competentes los incumplimientos que se comprueben en la aplicación y destino de ayudas y subvenciones para el fomento de empleo, formación profesional ocupacional y promoción social.
 - k) Formulación de demandas de oficio ante la Jurisdicción de lo Social de acuerdo con la normativa aplicable.
-

julio 1999).

En el Acta, amén de los hechos, deben consignarse los medios de comprobación de los mismos, el modo en que se hayan practicado, y en general todo elemento que pueda ser fundamento de los hechos relatados. De este modo, adquieren relevancia:

- La pormenorización de la documentación aportada por las explotaciones, industrias y establecimientos inspeccionados⁴³⁴ por otras entidades o agentes que eventualmente puedan participar en el control o inspección de la actividad vitivinícola.
- Los testimonios recogidos por el inspector entre los denunciados, testigos, trabajadores y titulares de las explotaciones, industrias y establecimientos y en general de cualquiera que pueda dar razón de los hechos que se consignan en el acta⁴³⁵.

⁴³⁴ Particular importancia ha cobrado en los últimos tiempos los medios de documentación electrónicos que van reemplazando al papel y que a los efectos que nos ocupan tienen igual consideración. El Consejo Regulador de la D.O.C “Rioja” tiene establecido con carácter obligatorio el uso de una tarjeta con chip de memoria denominada Tarjeta de Viticultor, que aCRedita la titularidad de viñedos inscritos en la Denominación de Origen Calificada Rioja. La tarjeta es de uso personal e intransferible de su titular, y únicamente puede utilizarse para la entrega exclusiva de la producción procedente de sus viñedos inscritos, quedando prohibida la utilización de la misma para las transacciones de producciones correspondientes a otros titulares, incluso por razones de parentesco, aparcerías u otras similares. Estas situaciones deben ser comunicadas obligatoriamente al Consejo Regulador con anterioridad a la vendimia, para que los porcentajes, en su caso, se reflejen en la tarjeta de cada viticultor. La tarjeta, que tendrá que estar activada, debe presentarse obligatoriamente en cada entrega de uva. En ribera del Duero todos los Viticultores que entreguen uva a una Bodega Elaboradora acogida a esta Denominación de Origen, deberán tener previamente inscritos sus viñedos en el Registro de Viñas del Consejo Regulador y disponer de la *tarjeta inteligente de viticultor*, documento obligatorio para la entrega de uva en Bodega. En la D.O. Toro se ha implantado la *tarjeta electrónica* al veedor, expedida en la Oficina del Consejo Regulador previo pago de la tasa establecida para la campaña, con similar virtualidad que las anteriores.

⁴³⁵ En la STS de 23 de Abril de 2001 (*Roj: STS 3299/2001*) *Id Cendoj: 28079130042001100219*, se afirma: “*La pretensión actora de anulación de dicha sanción se fundamenta en dos argumentos de otra, por vulneración del derecho a la presunción de inocencia porque, en el presente caso, no puede aplicarse la presunción de veracidad a la mencionada acta D 4794 porque los Veedores del Consejo Regulador de la Denominación de Origen no controlaron la entrada en la bodega sino que fue el encargado de pesada quien realizó esta actividad, por lo que no se puede determinar fehacientemente que la uva introducida en la bodega fuera procedente de viñedo no inscrito, y porque las declaraciones del transportista de la uva tampoco tienen relevancia ya que no han sido tomadas con las debidas garantías para el recurrente. b) El derecho a la presunción de inocencia proyecta sus exigencias y garantías al Derecho Administrativo Sancionador y, por ende, corresponde a la Administración que ejercita la potestad sancionadora la carga de aCReditar los hechos sancionados y la cuLRJPACbilidad integrantes de la infracción que sanciona. Ahora bien, en el expediente administrativo se aprecia la existencia de prueba*”

- Las circunstancias de hecho presenciadas durante la inspección.

Como ya hemos dicho, en la LRJPAC la falta de constatación de los hechos es un defecto insubsanable que vicia el acta y la invalida, siendo reiterada la jurisprudencia en este sentido⁴³⁶, y así lo declara el TS, entre otras en la Sentencia de 6 de Junio de

susceptible de ser valorada como prueba de cargo, sin que el actor desvirtúe, a través de otros medios de prueba, el resultado de aquélla. En efecto, consta por el Acta D 4764 levantada por los Veedores que el remolque cargado de uva que tuvo entrada en la bodega inspeccionada, amparado por el talón 10 de la Cartilla de Viticultor del recurrente, "fue llenado en un viñedo del término de Milagro y quedó estacionado hasta las 17,45 horas, momento en que comenzó el trayecto hasta la bodega indicada". Y, asimismo, se refleja en el Acta que "manifiesta igualmente el transportista que únicamente rellenó el remolque en el viñedo de Milagro", estando firmada el Acta por el transportista. Se trata, por tanto, de afirmaciones de los Veedores de lo que observan y del propio transportista que se reflejan en un acta, con valor documental para aCReditar que la uva introducida en la bodega inscrita procedía de Milagro, término no incluido en la zona de producción de la Denominación de Origen Calificada Rioja. Frente a dicha actividad probatoria sólo se afirma que los Veedores consintieron en la descarga, lo que no desvirtúa la verosimilitud del contenido del acta. Y que la declaración del transportista no fue prestada con las debidas garantías, pero no se señala las que pudieron omitirse, y ello sin contar, además, con que el actor pudo intentar la contradicción a través de la concreta propuesta de prueba, primero, en el propio expediente administrativo, y, luego, en el proceso. Puede concluirse, por tanto, con que existe un medio de prueba documental elaborado en condiciones de valorarse y de servir, en vista de su resultado, para desvirtuar la presunción "iuris tantum" en que consiste la presunción de inocencia. Lo que podría suponer, de acuerdo con la Doctrina del TCy la jurisprudencia de esta Sala, una infracción de dicho derecho fundamental es un entendimiento del artículo 137.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del artículo 121.3 del Decreto 835/1972 que supusiera una presunción "iuris et de iure" de certeza de los datos de tales actas, que impidiera a quien se imputan unos hechos sancionables la práctica de pruebas pertinentes para su defensa, o que representara una improcedente inversión de la carga de la prueba que rige en el Derecho Administrativo Sancionador por exigencia derivada del propio derecho fundamental que consagra el artículo 24. 2 CE. Pero ni uno ni otro constituyen los puntos de partida de la Administración sancionadora, sino que de lo que se trata es de examinar la verosimilitud del contenido del documento obrante en el expediente. Y frente a ello, para contrarrestar su resultado, solo existen las afirmaciones del recurrente sobre una circunstancia, como el que se consintiera la descarga de la uva, que no es obstáculo para la verosimilitud de lo que refleja el acta, y sobre una inconCREta omisión de garantías en la declaración reflejada en el documento (Cfr. STS de 3 de marzo de 1997 y 6 de febrero de 1998, entre otras).

⁴³⁶ La STSJ de Extremadura 2334/2007 de 19 de Diciembre considera que el principio de presunción de inocencia descolla sobre la presunción de veracidad que pueda atribuirse a las manifestaciones de los veedores cuando estas no facultan para considerar constatados los hechos que se discuten, de acuerdo a la racional apreciación de su contenido. "En el presente caso, la sola comprobación de las heces de algunos de los cerdos inspeccionados no constituye prueba suficiente para considerar que los mismos estaban siendo alimentados con pienso. Ciertamente es que los veedores son técnicos y prácticos en la materia. Ahora bien, ningún informe técnico se ha aportado que avale la fiabilidad del método empleado por los veedores para deducir el tipo de alimentación de los cerdos. En la aclaración al acta, los veedores explican las razones que, en base a su experiencia profesional, les llevan a considerar que las heces permiten deducir que en la alimentación de esos cerdos se habían utilizado piensos. La fiabilidad de la conclusión alcanzada por los veedores, basándose exclusivamente en el color, textura y consistencia de las heces, ha de ponerse en cuestión, al menos para servir como único fundamento de una resolución

1980 “*el acta levantada por simple denuncia sin comprobar adolece de insubsanable defecto y vicios de singular gravedad.*”

Cuestión distinta es la llamada prueba indiciaria o prueba por indicios. Nuestro TC mantiene⁴³⁷ que el derecho a la presunción de inocencia, incluso en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador no se opone a que la convicción del órgano sancionador se logre través de la denominada prueba indiciaria, lo que también ha sido sostenido por el Tribunal Europeo de Derecho Humanos, en el entendimiento que en nada violenta el contenido del art. 6.2 del Convenio la utilización de la denominada prueba de indicios⁴³⁸. Ahora bien, en presencia de la prueba por indicios el TC exige que la “*razonabilidad del engarce entre lo acreditado y lo que se presume cobra una especial trascendencia, pues en estos casos es imprescindible acreditar, no sólo que el hecho base o indicio ha resultado probado, sino que el razonamiento es coherente, lógico y racional. En suma, ha de estar asentado en las reglas del criterio humano o en las reglas de la experiencia común. Es esa, como hemos dicho, la única manera de distinguir la verdadera prueba de indicios de las meras sospechas o conjeturas,*

sancionadora, a la vista del informe elaborado por el veterinario D. Clemente , aportado por el recurrente al expediente administrativo, para quien "la variadísima alimentación de este ganado provoca con frecuencia anomalías en las heces, que en cualquier caso hacen imposible, o al menos carente de todo rigor, el certificar por la simple observancia visual el origen de la alimentación de estos animales", parecer técnico que no se ha intentado desvirtuar por la Administración. En la propuesta de resolución, para justificar la denegación de la prueba de análisis de la grasa subcutánea, se hace una documentada referencia a estudios especializados, que cuestionan la posibilidad de conocer la alimentación de los cerdos mediante ese tipo de análisis. Sin embargo, ninguna referencia se contiene respecto al rigor científico de la observancia de las heces para determinar el tipo de alimentación. La Administración demandada debió, a fin de cumplir con la carga de la prueba, y ante la negación de los hechos por el recurrente, proceder al análisis de las heces, prueba que probablemente hubiera despejado las dudas que en orden a la alimentación de los cerdos ahora se plantean. Por otra parte, y al margen de lo anterior, en el acta de inspección no se concreta cuántos fueron los animales a los que los veedores observaron defecar, ya que únicamente se indica "varios", especificación necesaria teniendo en cuenta que la desclasificación no se limitó a esos animales, sino que se extendió a todos los que, según la resolución sancionadora, formaban parte de la misma partida (más de 400). Por todo lo expuesto, no habiendo acreditado la Administración los hechos imputados, procede estimar el recurso y anular la resolución recurrida”.

⁴³⁷ Entre otras STC 45/1997, de 11 de marzo y STC 237/2002, de 9 de diciembre, FJ 2)

⁴³⁸ Vid. STEDH de 25 de septiembre de 1992, caso Phan Hoang c. Francia, § 33; de 20 de marzo de 2001, caso Telfner c. Austria, § 5

debiendo estar asentado el engarce lógico en una “comprensión razonable de la realidad normalmente vivida y apreciada conforme a los criterios colectivos vigentes”⁴³⁹.

La STS de 23 de Abril de 2001⁴⁴⁰ aborda también esta cuestión, siendo hechos probados que los veedores del Consejo Regulador avistaron dos tractores que arrastraban remolques cargados de uva desde fuera de la zona de producción perteneciente a la Denominación de Origen y que vieron que esos tractores entraban en la bodega de la mercantil demandante de amparo, donde, pese a la advertencia de los veedores, fueron descargados en la tolva al amparo de la cartilla de viticultor. Todo ello motiva la pretensión actora de la anulación de la sanción administrativa sobre el argumento, entre otros, de la vulneración del derecho a la presunción de inocencia originada en el hecho de que los Veedores del Consejo Regulador de la Denominación de Origen no controlaron la entrada en la bodega de la uva sino que fue el encargado de pesada quien realizó esta actividad, por lo que no fue posible acreditar de modo fehaciente la procedencia de la uva introducida en la bodega amén de que las declaraciones del transportista de la uva tampoco habían de ser tomadas en consideración al no haber sido tomadas con las debidas garantías para el recurrente.

El TS da respuesta a esta pretensión con la afirmación de que lo realmente determinante no son tanto si los hechos son o no presenciados por los veedores sino si los hechos que integran el contenido del documento obrante en el expediente son verosímiles. Y añade que *“frente a ello, para contrarrestar su resultado, solo existen las afirmaciones del recurrente sobre una circunstancia, como el que se consintiera la*

⁴³⁹ STC 172/2005 de 20 de Junio, con cita en otras anteriores de STC 45/1997, de 11 de marzo, FJ 5; 237/2002, de 9 de diciembre, FJ 2; 135/2003, de 30 de junio, FJ 2, por todas

⁴⁴⁰ EDJ 2001/47751 Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 4ª, S 1-10-2001, rec. 32/2000 Pte: Xiol Ríos, Juan Antonio.

descarga de la uva, que no es obstáculo para la verosimilitud de lo que refleja el acta.”⁴⁴¹

La prueba indiciaria debe separarse de las conclusiones nacidas de los llamados hechos presuntos, huérfanas de la veracidad que si gozan aquellos. Así la sentencia del TS de 27 de enero de 2003⁴⁴² (RJ 2003, 2004) dirá en su FJ 7º:

“Las afirmaciones efectuadas por los veedores en este caso no reflejan la comprobación de hechos sancionables, sino que son el resultado de un proceso de deducción presuntiva carente del necesario enlace lógico entre el hecho que le sirve de base y la conclusión extraída sin fundamento suficiente para acreditar la comisión de una infracción administrativa.”

Y a continuación añade:

“La prueba por indicios, en efecto, ha de fundarse en hechos ciertos y comprobados, de cuya conjunción resulte consecuencia necesaria el hecho que se trata de demostrar. No basta, en consecuencia, para deducir un determinado hecho sancionable que haya existido incumplimiento de otros preceptos reglamentarios que no comprenden directamente la conducta tipificada, ni, a la inversa, que no conste que la conducta del interesado pueda no haberse ajustado a las reglamentaciones existentes cuando el hecho sancionado sea inexplicable sin su incumplimiento.”

Por su parte el TC, en la Sentencia STC 24/1997, de 11 febrero, traza la línea divisoria entre pruebas indiciarias y meras sospechas del modo que sigue:

⁴⁴¹ STS 3299/2001 Id Cendoj: 28079130042001100219 Órgano: TS. Sala de lo Contencioso Sede: Madrid veintitrés de Abril de dos mil uno, citada antes.

⁴⁴² En la resolución judicial el TS estima el recurso interpuesto por una bodega en la que se pone de manifiesto que la sanción tuvo como único fundamento la constatación por parte de los veedores de que las uvas transportadas lo fueron en remolques cuyo peso máximo autorizado era notablemente menor que el peso consignado en los documentos de descarga y pesaje, de donde los veedores deducen que las cantidades efectivamente descargadas eran inferiores a las declaradas.

«Los criterios para distinguir entre pruebas indiciarias capaces de desvirtuar la presunción de inocencia y las simples sospechas se apoyen en que:

a) La prueba indiciaria ha de partir de hechos plenamente probados.

b) Los hechos constitutivos de infracción -delito- deben deducirse de esos indicios (hechos completamente probados) a través de un proceso mental razonado y acorde con las reglas del criterio humano, que ha de explicitarse en la resolución sancionadora - sentencia condenatoria".

Por último la STSJ de la Comunidad Valenciana sintetiza los requisitos de la prueba indiciaria en una Sentencia de 12 de Marzo de 2009⁴⁴³ en la que se resuelve recurso de alzada de fecha 2 de noviembre de 2006 interpuesto frente a la Resolución de 13 de julio de 2006 del Consejo Regulador del Cava, con arreglo a la cual se impuso al recurrente una sanción por infracción del artículo 39.2.c) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino. En su FJ 5º puede leerse:

“...si se cumplen los requisitos de las (STC 384/1993 ; STC 229/1989 (RTC 1989, 229) de que "las resoluciones han de contener no sólo las conclusiones obtenidas, sino también los elementos de prueba que conducen a las mismas, y el iter mental que ha llevado a entender probados los hechos... a fin de que pueda enjuiciarse la racionalidad y coherencia del proceso mental seguido" y de que se mantiene que hay una "mínima prueba de cargo" en la resolución impugnada por los hechos relatados en el acta de infracción se puede asumir que existe un enlace, causal preciso y directo, pero no en otros casos. Como recuerda la STSJ de Cantabria de 14 de enero de 1997 : "el juicio de reproche inherente a la actividad sancionadora puede tener que formularse a partir de una prueba indiciaria,

⁴⁴³ STSJ CV Num. Rojo 614/2009 Id Cendoj: 46250330012009100062 Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso, de 12 de marzo de dos mil nueve.

siempre que ésta cumpla las condiciones señaladas por la jurisprudencia constitucional: los indicios han de estar plenamente probados, no puede tratarse de meras sospechas, y se debe explicitar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, ha llegado a la conclusión de que el imputado realizó la conducta tipificada".

Como decíamos, tampoco entran en el juego de la presunción de veracidad de las actas cuando estas descansan en conceptos jurídicos indeterminados. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ⁴⁴⁴ consideran tales aquellos cuya conexión con la realidad presenta unos límites imprecisos en el enunciado de la norma, a pesar de lo cual no renuncia a encuadrarlos un supuesto concreto:

“La ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación; pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, es claro que la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución”

La legislación vitivinícola recoge en ocasiones conceptos tales como “potencial de producción”, “potencial vinícola” o “circunstancias de la denominación” que precisan de una concreta determinación en cada supuesto singular y que conllevan un componente de apreciación técnica que corresponderá efectuar a la Administración⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, FERNÁNDEZ, TOMAS RAMÓN (2003), Curso de Derecho Administrativo, Civitas, Madrid, España, Cap. VIII, Pág. 448 y 449.

⁴⁴⁵ Roj: STS 6025/2009 Id Cendoj: 28079130042009100469 Órgano: TS. Sala de lo Contencioso Sede: Madrid seis de Octubre de dos mil nueve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de Agrupación de Artesanos Bodegueros de Rioja contra la disposición impugnada en los presentes autos, Orden APA 3465/2004 de 20 de octubre del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen calificada "Rioja" así

La apreciación técnica y la valoración de tales hechos corresponde a la Administración o Consejo Regulador que tramita el expediente sancionador, pero no al funcionario o agente de la autoridad o Veedor que redacta el acta de inspección, entre otras razones como dice CANO CAMPOS⁴⁴⁶

“porque, en rigor, en la medida en que tales juicios de valor no son descriptivos, los enunciados que los expresan no serían susceptibles de verdad o falsedad, lo que no quiere decir que no sean objetivables en el

como su Consejo Regulador, aborda los conceptos jurídicos indeterminados incluidos en la disposición de referencia en el FJ QUINTO.- Antes de proceder al examen de los preceptos impugnados, no obstante, con carácter previo debemos sentar las siguientes premisas obligadas: 1º.- Que como bien indica la Abogacía del Estado, la mayor o menor claridad y precisión en la redacción de una disposición general, el mayor o menor empleo de conceptos jurídicos indeterminados o susceptibles de ser entendidos de formas distintas, no conlleva necesariamente la nulidad de la misma, pues en ese caso el único efecto que produce es el aumento de las facultades de interpretación del operador jurídico o de la crítica jurídica, pero ello no se traduce necesariamente en un vicio de nulidad de la disposición general, pues el ejercicio de la potestad reglamentaria, per se, supone el ejercicio de una potestad discrecional, que en tanto respete el principio de seguridad jurídica, permite desplegar a la Administración su plena capacidad normativa con sujeción a la Constitución, a la ley y a los principios generales del Derecho.FJ SEXTO en su apartado 3 3. En función de las circunstancias de la denominación, en determinadas campañas, el Consejo Regulador podrá reducir el rendimiento máximo de transformación de uva a vino, requiriéndose para ello un acuerdo adoptado por una mayoría cualificada de los dos tercios de los miembros del Pleno. Su impugnación se justifica en la arbitrariedad de su contenido, que no define las circunstancias que pueden motivar la reducción del rendimiento máximo de transformación de uva a vino, en línea con el contenido del documento 3 de la demanda, que alude además, a la pérdidas económicas derivadas de la reducción del rendimiento de transformación, aspecto éste, que por sí sólo carece de consistencia para la anulación del precepto. El motivo ha de ser desestimado. Además de que no se expresa el precepto de la ley 24/2003 que se considera impugnado lo cierto es que se trata de una norma que pretende garantizar la calidad del vino, y como tal se ampara en una discrecionalidad técnica de la Administración a la que ha de darse mayor valor probatorio que a la pericia de parte aportada por la recurrente, por la presunción de objetividad e imparcialidad de aquélla. Que existan diversos conceptos jurídicos indeterminados ("excepcionalmente", "circunstancias de la denominación", "determinadas campañas"), no empece la validez de la norma, tal como hemos indicado. Por otro lado, la posibilidad de establecer una exigencia superior a la recogida en el art.8 del RD 157/1988, que se prevé de 74 litros/100 kilogramos de uva han de considerarse como prácticas culturales que han contribuido a prestigiar los vinos, siendo así que el mencionado art.8 prevé dicho límite como un máximo ("en ningún caso podrá exceder"), no como un mínimo, lo cual tiene amparo en el art.46.4 del Rgto 1493/1999 cuando dispone que: 4. Los Estados miembros podrán imponer, en lo referente a las prácticas y tratamientos enológicos, condiciones más estrictas para asegurar el mantenimiento de las características esenciales de los v.c.p.r.d., de los vinos de mesa producidos en su territorio mediante una Indicación Geográfica, de los vinos espumosos y de los vinos de licor. Comunicarán estas condiciones a la Comisión, que las transmitirá a los demás Estados miembros". Por otro lado, no debe considerarse tan irracional el contenido del precepto impugnado cuando ya era acogido por el art.11 de la Orden de 2.6.1976.

⁴⁴⁶ CANO CAMPOS, T. Presunciones y valoración legal de la prueba en el Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Civitas. Madrid 2008. Pág. 89

contexto social y cultural en el que se desarrollan y susceptibles de un control racional.”

En ocasiones los hechos recogidos en las actas pueden no cumplir con las exigencias de la tipicidad por adolecer de alguno de los elementos del tipo. Así sucede, cuando el funcionario hace constar en el acta hecho que lejos de ser fruto de la constatación, son el producto de un proceso deductivo en el que no aparece el necesario nexo lógico entre las comprobaciones y los hechos que de ellas resultan, bien porque a la luz del tipo sancionador las verificaciones son insuficientes y precisan de alguna otra adicional, bien porque lo que se precisa es otro tipo de prueba distinta.⁴⁴⁷

Como ya adelantamos, deben quedar fuera de la descripción de los hechos presenciados los hechos internos, esto es, aquellos hechos que únicamente pueden ser conocidos por el presunto infractor y cuya constatación solo puede destilarse desde la acreditación de hechos externos, como son la culpabilidad o el propósito, precisamente porque tales hechos no pueden ser objeto de observación directa e inmediata por el inspector o veedor y sí en cambio fruto de juicios o deducciones que escapan a su competencia.

También excluimos de este contenido las calificaciones jurídicas y los juicios de valor. En realidad toda calificación jurídica supone un juicio de valor por cuanto la subsunción de unos hechos en la arquitectura típica de una norma jurídica se produce a través de un proceso de valoración e interpretación, que como sucedía en el caso anterior, excede la competencia inspectora, al menos en la normativa vitivinícola. En efecto, en ningún texto ni legal ni reglamentario del régimen vitivinícola encontramos entre las facultades de inspección la calificación jurídica previa de los hechos que se denuncian. Tal competencia queda en manos de los órganos encargados de la incoación y resolución de los expedientes. Sin embargo no siempre es así. Normativas sectoriales como la reguladora de la inspección tributaria o la inspección de trabajo si contemplan la posible calificación jurídica de los hechos denunciados. De este modo, por ejemplo,

⁴⁴⁷ Vid. SJC núm. 1 de Cáceres de 7 de septiembre de 2007 (JUR 2008, 96472)

“la existencia o inexistencia en opinión del actuario de indicios de la comisión de infracciones tributarias” o la necesidad de que en las denuncias por infracciones de tráfico conste en la misma “La infracción presuntamente cometida, la sanción que pudiera corresponder y el número de puntos cuya pérdida lleve aparejada la infracción” (Art. 73.2 Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), suponen indudablemente el desarrollo de un proceso psicológico crítico y hermenéutico que desemboca en un juicio de valor para dar cumplimiento a estas previsiones legales. Pero el juicio de valor tiene un alcance más amplio que la calificación jurídica, comprende también los juicios no jurídicos que revelan una determinada predisposición o pre-juicio hacia los hechos que se observan o las personas o entidades que los provocan. En este caso, no estamos ya ante el debate de la competencia, sino frente a la contaminación del acta y de la actividad inspectora, que da de bruces contra la esperada neutralidad y objetividad de la actuación administrativa que consagra nuestra Constitución.

No resulta tan clara esta postura en lo que refiere a las medidas cautelares, que como veremos más adelante pueden formar parte del contenido del acta de inspección. La propia LVV en su art. 34. 4 proscribire su adopción cuando “*puedan causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes*”. Similares previsiones se contienen en textos autonómicos⁴⁴⁸. Incluso en algunas de ellas como en el art. 19.5 de la Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón⁴⁴⁹, permite que en el curso de una inspección de calidad estándar puedan imponerse medidas cautelares por órganos

⁴⁴⁸ Entre otros art. 28.3 Ley Foral 16/2005 de la C.A. Navarra , Art 53 ley 8/2002 de 18 de Octubre de vitivinicultura de la rioja Art 28 de la ley foral 16/2005 de ordenación vitivinícola de Navarra, Art. 42.2 Ley 5/2004 de ordenación vitivinícola del País Vasco Art. 38 Ley 8/2003 de la Viña y el vino de Castilla la mancha Art. 59 Ley 2/2005 de 27 de Mayo de ordenación del sector vitivinícola de la comunidad valenciana.

⁴⁴⁹ También en el Art. 19.7 de la ley 15/2002 de 27 de junio de ordenación vitivinícola de Cataluña, exige que la adopción de medidas cautelares por el inspector estén “*manifiestamente vinculados a la comisión de una presunta infracción tipificada por la presente ley*”.

mencionados en el mismo artículo –entre los que está el inspector- si se detectasen claros indicios de infracción en materia de calidad diferenciada, lo que desde luego exige un juicio de los hechos. Además, en todos los textos que prevén la adopción de medidas cautelares, aparece la inexorable necesidad de motivar tales medidas, lo que como es lógico, no puede quedar al margen de esta labor de evaluación.

Por último, debemos referirnos, dentro del contenido de las actas, a las normas de la vendimia que anualmente dictan los órganos de gestión de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen y que también pueden incidir en el contenido de las actas.

Según el artículo 26 de la Ley 24/2003 de la Viña y del Vino corresponde al Órgano de Gestión, establecer para cada Campaña, según criterios de defensa y mejora de la calidad y dentro de los límites fijados por su Reglamento, los rendimientos, límites máximos de producción y transformación, autorización de la forma y condiciones de riego, o cualquier otro aspecto de coyuntura anual que pueda influir en estos procesos. En desarrollo de esta previsión, los Reglamentos⁴⁵⁰ de funcionamiento de los Consejos Reguladores se reservan la posibilidad, mediante acuerdo del Pleno o Asamblea General, de dictar las llamadas “Normas de Campaña de Vendimia”. Estas normas recogen en ocasiones directrices dirigidas a los veedores en las que se les impone la realización de determinados controles o actividades de vigilancia, al tiempo que se les requiere para que, tanto el resultado del control como las incidencias ocurridas durante su práctica, consten en un acta. Las normas de la campaña de vendimia de la D.O. Toro para el año 2012, en su número octavo ordena a los veedores que lleven a cabo diariamente *“un control de vendimia a cada bodega, en la medida de lo posible coincidiendo con una descarga de uva, ..//.. Durante dicho control o inspección de vendimia el veedor realizará una serie de comprobaciones con objeto de verificar que la bodega está cumpliendo las presentes Normas de Vendimia, así como el resto de*

⁴⁵⁰ Como por ejemplo el artículo 7 del Reglamento de la Denominación de Origen Calificada Rioja o el artículo 7 del Reglamento de la Denominación de Origen “TORO”.

condiciones establecidas en el Reglamento de la D.O. con relación a la vendimia, y levantará un acta que será firmado por el propio veedor y por el representante de la bodega, que podrá formular alegaciones. El veedor dejará al representante de la bodega un ejemplar firmado de dicha acta o bien se lo enviará posteriormente. En caso de discrepancia sobre el estado de la uva, el viticultor tiene derecho a la toma de muestras en presencia del veedor, conforme a la Normativa vigente...” La asociación Vino de Calidad de Cangas también impone al veedor la necesidad de recoger en acta cualquier incidencia habida durante la vendimia y “advertirá a la bodega para su corrección y en caso de hacer caso omiso, la partida de vino afectada no se registrará como entrada de uva, lo que implicará que esta cantidad de uva, no estará amparada por la denominación "Vino de Calidad de Cangas".⁴⁵¹

Quizá con más detalle, la Circular 5/2012 Normas de Campaña de Vendimia acordado en el Pleno del Consejo Regulador de la D.O.C. “Rioja” de 6 de julio de 2012 establece en el apartado tercero a propósito del control de rendimientos que “*De mantenerse las expectativas de producción elevadas se procederá al levantamiento de un Acta por Veedor dejando constancia de la situación productiva, y adoptándose las medidas oportunas para no otorgar el amparo a la parcela afectada*”.

En todos los casos se prevé que en las actas de los veedores se recojan las vicisitudes apreciadas durante la vendimia. Sin embargo, tal previsión parece estar dirigida a la constatación de la observancia por los operadores implicados de las normas dictadas para la vendimia corriente. Así resulta del contenido de tales normas en las que, de modo recurrente, se alude a la descalificación de uvas, vinos o mostos como consecuencia de la infracción de estas estipulaciones. La cuestión de si la descalificación es o no una sanción ya fue resuelta de modo inequívoco por la

⁴⁵¹ Normas de la Vendimia para la Campaña 2012 de la Asociación de Vinos de Calidad de Cangas <http://vinoherracangas.files.wordpress.com/2012/10/normas-de-vendimia-2012.pdf>

jurisprudencia de nuestro TS, antes incluso de la entrada en vigor de la ley de 2003 en sentido negativo⁴⁵², siendo también el criterio reiterado desde entonces hasta hoy.⁴⁵³

No son pocas ni menudas las cuestiones que plantea esta normativa interna y tampoco es este el lugar de abordarlas todas, pero algunas no pueden dejarse de lado. En primer lugar resulta cuando menos dudoso que por acuerdo del pleno de un Consejo Regulador puedan dictarse instrucciones que entran abiertamente en el ejercicio de las funciones de control e inspección, cuando, como ya vimos, tanto en la LVV como en la legislación autonómica, se persigue desvincular de los órganos gestores los mecanismos y órganos de control, en veste de la nueva independencia de éstos que tanto se proclama en las Exposiciones de Motivos. Se plantea también, al menos para el que esto escribe, la duda sobre qué valor probatorio pueden tener las actas levantadas en estos casos, pues no siendo infracciones tipificadas las que se cometen sino vulneración de normas de procedimiento o actuación con vigencia temporal y cuya consecuencia

⁴⁵² La STS de diecinueve de Diciembre de dos mil uno (Roj: STS 10014/2001 Id Cendoj: 28079130042001100429) asienta en su FJ TERCERO.- Subsidiariamente a su pretensión principal solicita la demandante que se deje sin efecto la orden de rectificación de la declaración de elaboración correspondiente al año 1.998 y la orden de descalificación de 10.656 litros de la cosecha del mismo año, que se estiman corresponder a los 14.800 Kg. de uva indebidamente amparados por la cartilla del viticultor asimismo sancionado. En defensa de su alegación sostiene, sin más conCREción, la infracción de los artículos 51 y 59 del Reglamento de Rioja, alegando la incompatibilidad de estas medidas con la sanción de comiso ya impuesta. Este Tribunal ya se ha pronunciado sobre la cuestión de sus Sentencias de 8 de octubre y 20 de noviembre de 2.001 decidiendo que la rectificación de la declaración de elaboración y descalificación de una parte de la cosecha equivalente a la cantidad de vino indebidamente expedido como amparado por la Denominación de Origen no constituye una sanción, sino una medida administrativa para neutralizar los efectos de los actos realizados contra el ordenamiento, y en consecuencia es perfectamente compatible, como tal medida accesoria que es, con la imposición de la sanción de comiso consecuencia de la infracción cometida.

⁴⁵³ La STS de seis de octubre de 2009 (STS 6025/2009 Id Cendoj: 28079130042009100469) dirá “ Impugna la actora esta disposición al entender que la descalificación por pérdida de las cualidades organolépticas características de los vinos por parte del Consejo Regulador vulnera los art.23.1.c y 26 de la ley por carecer el Consejo Regulador de la mencionada competencia y entender que compete al órgano de control, así como considera, según el dictamen pericial, que todo vino se ve alterado en alguna de dichas condiciones por el transcurso del tiempo. Las mismas consideraciones que hemos expuesto respecto del proceso de calificación hemos de reiterar en cuanto al proceso de descalificación, con independencia de lo apreciado en el documento 3 de la demanda, siendo diferentes las competencias que pueden tener el órgano de control en cuanto a la inspección o en los términos de la Disposición Adicional 3ª de la ley que el órgano de gestión en cuanto a la realización del control ex ante de calificación al que se refiere el art.27.2.e/-i/ de la citada ley , siendo la descalificación el aspecto inverso de la calificación, como procedimiento que permite el uso de la denominación en la partida afectada.

jurídica no es una sanción sino una medida administrativa, resulta imposible de incardinar en el procedimiento sancionador el contenido de estas actas, y por ello, aun teniendo su génesis en el ejercicio de facultades inspectoras, no parece otra cosa que un acto administrativo que informa de hechos acaecidos, pero lejos del abrigo del art. 137.3 LRJAP-PAC, de aplicación únicamente al procedimiento sancionador.

Ello no obsta, a que en un mismo documento puedan coexistir relaciones de hechos que puedan tener trascendencia interna o externa corporis⁴⁵⁴. Así parece anticiparlo las Normas de la Vendimia de la campaña 2012 de la D.O. C. Rioja antes transcrita cuando dice que en el número 9.1. que: *“El incumplimiento de la normativa vigente y los acuerdos del Consejo Regulador, con independencia de la sanción que pudiera derivarse de la tramitación del expediente sancionador con origen en dicha trasgresión, llevará acarreada la pérdida del derecho al amparo de las uvas.”*

c) ELEMENTOS FORMALES

El documento que sirve de soporte documental al acta del inspector o veedor debe reunir unos requisitos mínimos. Sin embargo no existe una normativa general sobre la forma y contenido de las actas, siendo en cada caso la legislación sectorial la que establece explícita o tácitamente las menciones precisas para que el documento en que se estampa el acta tenga el valor jurídico que el ordenamiento le reserva. Esta

⁴⁵⁴ Este doble contenido resulta palmario en las Normas de la Campaña 2012-2013 de la D.O. Jumilla (<http://www.vinosdejumilla.es/content/uploads/2012/07/normas-de-campana-2012.pdf>) cuando para las Bodegas inscritas dispone que “ 1 – Todas las bodegas inscritas en el Consejo Regulador serán inspeccionadas para comprobación de existencias de vino amparado al día 31 de julio de 2012, con especificación de las distintas añadas y volúmenes sometidos a procesos de Crianza. Del resultado de la inspección, se extenderá la correspondiente Acta que será susCRita por el Veedor y por el responsable de la bodega. Este Acta tendrá también la consideración de Declaración de Existencias a la fecha expresada por parte de la bodega, sin que la misma excluya la obligación de presentar otras declaraciones ante otros Organismos.

legislación sectorial no repara en categorías o clases de requisitos que han de reunir las actas, sino que procede a secuenciar las previstas en atención a la específica actividad inspectora de que se trate, sin perjuicio de que muchos de los elementos se repitan en las diferentes ordenaciones. Así, por ejemplo, las actas de la inspección tributaria deberán contener, junto a las menciones imprescindibles de lugar, fecha, e identificación del obligado tributario o su representante o recursos que quepan contra el acta, otras específicas del ramo y no extensibles a otras parcelas jurídicas distintas como son los elementos esenciales del hecho imponible, la regularización de la situación tributaria del obligado y la propuesta de liquidación que proceda, la conformidad o disconformidad del obligado tributario con la regularización y con la propuesta de liquidación o la existencia o inexistencia, en opinión del actuario, de indicios de la comisión de infracciones tributarias⁴⁵⁵.

En esta labor de compendio, como en tantas otras ocasiones, la Jurisprudencia ha desempeñado un papel principal como tamiz de los elementos críticos de las actas.

⁴⁵⁵ Otro tanto sucede con la normativa contenida en Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, cuyo Artículo *Artículo 74* impone como contenido mínimo a las denuncias de los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico las siguientes: a) La identificación del vehículo con el que se hubiese cometido la supuesta infracción. b) La identidad del denunciado, si fuere conocida. c) Una descripción sucinta del hecho, con expresión del lugar o tramo, fecha y hora. d) El nombre y domicilio del denunciante o, si fuera un Agente de la Autoridad, su número de identificación profesional. En las denuncias que los Agentes de la Autoridad notifiquen en el acto al denunciado deberá constar, además, a efectos de lo dispuesto en el artículo 73.2: a) La infracción presuntamente cometida, la sanción que pudiera corresponder y el número de puntos cuya pérdida lleve aparejada la infracción, conforme a lo dispuesto en esta Ley. b) El órgano competente para imponer la sanción y la norma que le atribuye tal competencia. c) Si el denunciado procede al abono de la sanción en el acto deberá señalarse, además, la cantidad abonada y las consecuencias derivadas del pago de la sanción previstas en el artículo 80. d) En el caso de que no se proceda al abono en el acto de la sanción, deberá indicarse que dicha denuncia inicia el procedimiento sancionador y que dispone de un plazo de veinte días naturales para efectuar el pago, con la reducción y las consecuencias establecidas en el artículo 80, o para formular las alegaciones y proponer las pruebas que estime convenientes. En este caso, se indicarán los lugares, oficinas o dependencias donde puede presentarlas. e) Si en el plazo señalado en el párrafo anterior no se hubiesen formulado alegaciones o no se hubiese abonado la multa, se indicará que el procedimiento se tendrá por concluido el día siguiente a la finalización de dicho plazo, conforme se establece en el artículo 81.5.f) El domicilio que, en su caso, indique el interesado a efectos de notificaciones. Este domicilio no se tendrá en cuenta si el denunciado tuviese asignada una Dirección Electrónica Vial, ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 28.4 de la Ley 11/2007, de 22 de junio.4. En las denuncias por hechos ajenos a la circulación se especificarán todos los datos necesarios para su descripción.

Con carácter general puede decirse que estos requisitos de validez de las actas son los que se esperan de todos los medios de prueba admisibles en derecho⁴⁵⁶, especialmente en lo convergente con los principios generales de la prueba (inmediación, contradicción, legalidad, audiencia, legitimidad...etc.). También es opinión común que la fuerza probatoria de las actas de inspección se encuentre reconocida en una disposición con rango de ley, siendo numerosas las razones que así lo aconsejan⁴⁵⁷.

Así también lo contempla la LRJPAC en su artículo 80, cuyo apartado primero dispone que *“Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho.”*

Por lo que refiere a la legislación sectorial, la regulación de las actas de inspección nos obliga, una vez más, a volver al Decreto 835/1972, cuyo artículo 121 establecía en su apartado 3º, las siguientes pautas:

“Las actas de inspección del Servicio de Defensa contra Fraudes se levantarán por triplicado y serán suscritas por el funcionario encargado del Servicio y el dueño o representante de la finca, establecimiento, almacén o encargado de la custodia de la mercancía, en poder del cual quedará una copia del acta. Ambos firmantes podrán consignar en el acta cuantos datos o manifestaciones consideren conveniente para la estimación de los hechos que se consignen en la misma, así como de cuantas

⁴⁵⁶ En cuanto a los medios de prueba, son admisibles todos los medios de prueba regulados en la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 299 y ss) y en el Código Civil (art. 1215). Es decir, son admisibles: el interrogatorio de las partes; los documentos públicos y privados; dictamen de peritos; reconocimiento judicial; interrogatorio de testigos (es decir, las pruebas nominadas), pero además cualquier otro medio que permita la reproducción de la palabra, el sonido y la imagen, así como los instrumentos que permiten archivar y conocer o reproducir palabras, datos, cifras y operaciones matemáticas llevadas a cabo con fines contables o de otra clase, relevantes para el proceso. Y finalmente, cualquier otro medio no expresamente previsto que permita obtener certeza sobre hechos relevantes. Por otra parte, los medios de prueba deben ser admisibles en Derecho, esto quiere decir que no es posible valerse de pruebas obtenidas de forma ilícita o con vulneración de los derechos fundamentales. Esto se aplica también respecto a las pruebas derivadas de pruebas obtenidas ilícitamente, que es lo que la jurisprudencia denomina la “Doctrina del fruto del árbol prohibido o del árbol envenenado”.

⁴⁵⁷ CANO CAMPOS, T. Presunciones y valoración legal de la prueba en el Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Civitas. Madrid 2008. Pág. 118.

incidencias ocurran en el acto de la inspección o levantamiento del acta. Las circunstancias que el funcionario consigne en el acta se considerarán hechos probados, salvo que por la otra parte se demuestre lo contrario. Si el interesado en la inspección se negara a firmar el acta, lo hará constar así el funcionario encargado de la inspección.”

Este modelo fue reproducido casi literalmente en los Reglamentos de las Denominaciones de Origen nacidos bajo su vigencia, y aún hoy puede encontrarse en los Reglamentos que no han sido adaptados⁴⁵⁸ a la nueva regulación introducida por la LVV de 2003, como es el caso de la D.O. “Ribera del Duero”⁴⁵⁹ en cuyo artículo 48.2 prescribe lo siguiente: “2. *Las actas de inspección se levantarán por triplicado y serán suscritas por el veedor y el dueño o representante de la finca, establecimiento o almacén, o encargado de la custodia de la mercancía, 'en poder del cual quedará una copia del acta. Ambos firmantes podrán consignar en el acta cuantos datos y manifestaciones consideren convenientes para la estimación de los hechos que se consignen en la misma, así como de cuantas incidencias ocurran en el acto de la inspección o levantamiento del acta. Las circunstancias que el veedor consigne en el acta se considerarán hechos probados, salvo que por la otra parte se demuestre lo*

⁴⁵⁸ La Disposición Transitoria Segunda de la Ley estableció para la Adaptación de los entonces vigentes reglamentos de v.c.p.r.d. y órganos de gestión a la nueva regulación el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, para proceder a la adaptación tanto de los Reglamentos de v.c.p.r.d como de sus órganos de gestión a sus previsiones, lo que sin embargo no sucedió en ese plazo, en parte debido a la resistencia mostrada por los Consejos Reguladores, recelosos del nuevo texto legal, especialmente en Castilla Leon donde aún persisten las viejas redacciones en la D.O. Bierzo (Orden de 11 de diciembre de 1989, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Bierzo» y de su Consejo Regulador), Ribera del Duero (Orden de 1 de diciembre de 1992, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Ribera del Duero» y de su Consejo Regulador), Toro (Orden de 29 de mayo de 1987, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Toro» y su Consejo Regulador), Rueda (Orden de 3 de septiembre de 2001 de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Rueda y su Consejo Regulador -BOCyL nº 176 de 10 de septiembre-, modificada por Orden de 18 de junio de 2002, de la Consejería de Agricultura y Ganadería,) y Cigales (Orden de 9 de marzo de 1991, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Cigales» y su Consejo Regulador)

⁴⁵⁹ ORDEN MAPA de 1 de diciembre de 1992 por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Ribera del Duero y de su Consejo Regulador (BOE núm. 296 del Jueves 10 diciembre de 1992)

contrario. Si el interesado en la inspección se negara a firmar el acta, lo hará constar así el veedor, procurando la firma de algún agente de la autoridad o testigos.”

Las variaciones como vemos son mínimas. Incluso en Reglamentos de Denominaciones de Origen que sí fueron adaptados a la Ley de 2003 pueden leerse previsiones similares, con escasas novedades⁴⁶⁰. La más relevante sin duda, el silencio que se guarda sobre el valor probatorio de las actas de inspección, que como dijimos más arriba, debe encontrar su sede en una norma con rango de ley⁴⁶¹.

La Ley nacional de 2003 nada dice sobre este particular. El *Artículo 34* refiere a la Inspección sin entrar a hacer alusión alguna a los documentos en que se cincela esta actividad. La referencia al apartado tercero del artículo 137 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común sobre el valor probatorio los hechos constatados por los funcionarios en documento público, no deja de ser una puerta abierta a la consideración de las actas como prueba documental y pública a los efectos de acordar la fijación de los hechos de

⁴⁶⁰ La Resolución de 8 de mayo de 2009, de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios, por la que se publica la Orden ARP/188/2006, de 18 de abril, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada Priorat dedica su Artículo 53 a las Actas de inspección disponiendo en su apartado 1º “ Las actas de inspección se levantarán por triplicado y serán firmadas por el veedor, el propietario o el representante de la finca, de la bodega o el almacén, o el encargado de la custodia de la mercancía, en cuyo poder quedará una copia del acta. Ambos firmantes pueden consignar todos los datos o las manifestaciones que consideren convenientes para la estimación de los hechos que se reflejen, como también de todas las incidencias que ocurran en el momento de la inspección o del levantamiento del acta. Si el interesado en la inspección se negase a firmar el acta, el inspector así lo hará constar y procurará obtener la firma de algún agente de la autoridad o de testimonios.”

⁴⁶¹ En el caso de la D.O. Priorato, ya la Ley 15/2002 en su regulación a propósito de la Inspección, aunque de un modo un tanto elíptico parece reconocer tal valor probatorio al decir que “*Los veedores de los consejos reguladores que realizan funciones inspectoras tienen las mismas atribuciones que los inspectores de la Administración pública, debiendo ser consideradas sus actuaciones como realizadas por la Administración pública. Pueden asimismo, si es preciso, solicitar el apoyo necesario de las fuerzas y cuerpos de seguridad.*”, lo que supone, a la vista del artículo 137 de la LRJPAC, la aceptación implícita de aquella virtualidad o presunción de veracidad.

acuerdo con el mismo art. 137.3 LRJAP⁴⁶², pero nada aporta respecto a su contenido formal.

La legislación autonómica si ha entrado en el detalle de los aspectos formales de estas actas, aunque ni todos lo han hecho, ni todos los que lo han hecho lo hicieron de la misma forma. La Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja contempla en su artículo 51 apartado tercero como contenido mínimo de las actas su levantamiento por triplicado, la constancia en cada una de ellas de las circunstancias personales del interesado y los datos relativos a la empresa inspeccionada, los hechos constatados por el inspector, y en especial los que sirvan de base al correspondiente procedimiento sancionador, a la tipificación de la infracción y a la graduación de la sanción. El acta ha de ser suscrita por el inspector y por el cultivador del viñedo, empresa, industria o establecimiento sujeto a inspección, o ante su representante legal o persona responsable, y en defecto de los mismos, ante cualquier persona que se halle en la explotación, industria o establecimiento, en poder de la cual quedará una copia del acta. Si alguno de ellos se negasen a intervenir en el acta, ésta será autorizada con la firma de un testigo, si fuere posible, sin perjuicio de exigir las responsabilidades contraídas por tal negativa, siendo en todo caso autorizado el acta por el inspector.

La Ley 5/2004 de 7 de mayo de Ordenación Vitivinícola del País Vasco presenta en su artículo 40 prácticamente la misma redacción y contenido que la vista en el artículo 51 de la Ley riojana.

La Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del Vino de Castilla y León nada dice en su articulado de las actas de inspección. El artículo 46 se limita a proclamar la consideración de agentes de la autoridad tanto de inspectores de las Administraciones Públicas como de los veedores de los órganos de control de carácter público, habilitados

⁴⁶² De conformidad con lo dispuesto en el art 1216 CC los documentos públicos deberán ser autorizados “con las solemnidades requeridas por la Ley” Asimismo el art 137.3 Ley 30/1992 de RJAPPAC requiere que los hechos “se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes”. El juego de ambos artículos obliga a acudir a las reglas generales sobre los actos administrativos, como ha reconocido en numerosas ocasiones nuestra jurisprudencia.

por la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León. Hay que acudir al Reglamento de desarrollo del texto legal, aprobado por Decreto 51/2006, de 21 de julio, para encontrar la determinación del contenido de las actas en su artículo 61. Este contenido no difiere gran cosa de los anteriores, salvo que basta con duplicar el acta y que se considera parte de la misma los documentos retenidos temporalmente durante o a consecuencia de la inspección, que serán debidamente relacionados y diligenciados. Se prevé también que el acta pueda ser firmada, además de por las mismas personas que mencionan los preceptos anteriores, por aquellas “*personas que estén presentes en la inspección*”, lo que deja abierta la posibilidad de que el acta sea también firmada por testigos sin vinculación profesional o laboral con la instalación o empresa inspeccionada, de modo que tal testimonio, sin perjuicio de su ulterior ratificación en el proceso sancionador, quedaría incorporado a este a través del acta.

La legislación sectorial valenciana (Ley 2/2005, de 27 de mayo) sigue en su artículo 60 el criterio de triplicar el acta en el que se dejara constancia de todas las actuaciones de inspección. Al igual que acabamos de ver, el acta llevara adjunta la relación de los documentos retenidos temporalmente. Y como en todos los casos anteriores, el acta ha de ser suscrita por el inspector o inspectores y por alguna de las personas responsables de la custodia de los productos e instalaciones en el momento de la inspección. Nada más se añade a este contenido.

Por su parte, la Ley 15/2002, de 27 de junio, de Ordenación Vitivinícola Cataluña guarda silencio en su articulado sobre las actas de inspectores y veedores. Únicamente el apartado tercero del artículo 18 declara el carácter confidencial, en todo caso, de las actuaciones que los inspectores realicen en el ejercicio de sus funciones, y los resultados de las mismas. Tampoco encontraremos en el Decreto 474/2004, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 15/2002, otra cosa que una distribución competencial de la función inspectora en el artículo 57 y una remisión reglamentaria para la fijación de esta actividad en el artículo 58.1⁴⁶³ en el que se dice que “*El*

⁴⁶³ *Artículo 57 Competencias en función inspectora*

ejercicio de la función inspectora en materia vitivinícola se regula por las normas comunitarias, la Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, las normas en materia de inspección del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, y los reglamentos de las denominaciones de origen correspondientes.”

Ya dijimos que nada decía la Ley, pero si lo hacen los reglamentos de las Denominaciones de Origen, donde podemos encontrar el detalle del contenido y formalidades de las actas de inspección. En la misma línea que veíamos en la

57.1 Al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca le corresponden las funciones inspectoras siguientes: a) Evitar, en las fases de producción, elaboración y envejecimiento, las prácticas prohibidas o nocivas para la salud y el medio ambiente de productos vitivinícolas sin perjuicio de las competencias que correspondan en estos ámbitos a otros departamentos de la Generalidad de Cataluña o a otras administraciones. b) Controlar el cumplimiento de la normativa reguladora de la producción, la elaboración, el embotellado, el envejecimiento, la comercialización, el etiquetado y el embalaje de los productos vitivinícolas. c) Velar por la protección de los productos vitivinícolas con Denominación de Origen respecto a los operadores que no estén inscritos en la Denominación de Origen.

57.2 Al INCAVI le corresponden las funciones inspectoras en materia vitivinícola siguientes: a) Velar por la protección de los productos vitivinícolas con Denominación de Origen. b) Controlar el cumplimiento de la normativa reguladora de la producción, la coexistencia, la elaboración, el envejecimiento, el embotellado, la comercialización, el etiquetado y el embalaje en relación a la calidad de los productos vitivinícolas amparados por una Denominación de Origen. c) Ejercer las funciones inspectoras que le encargue el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca.

57.3 A los consejos reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas les corresponden las funciones inspectoras en materia vitivinícola siguientes: a) Controlar la coincidencia entre las declaraciones formales y la realidad de los operadores del sector cuando se trate de vinos amparados por una Denominación de Origen. b) Comprobar la realidad de la información sobre los productos vitivinícolas amparados por una Denominación de Origen. c) Controlar el cumplimiento de la normativa incluida en los correspondientes reglamentos sobre la producción, la elaboración, el envejecimiento, la comercialización, el etiquetado y el embalaje vitivinícola de vinos amparados por una Denominación de Origen.

57.4 A los efectos de este artículo se entiende por vino amparado por una Denominación de Origen los vinos que sean susceptibles de calificación y de acuerdo con el reglamento de la Denominación de Origen correspondiente.

Artículo 58 Ejercicio de la función inspectora

58.1 El ejercicio de la función inspectora en materia vitivinícola se regula por las normas comunitarias, la Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, las normas en materia de inspección del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, y los reglamentos de las denominaciones de origen correspondientes.

58.2 La función inspectora a que se refiere el artículo 18 de la Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, la ejercerá personal del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca o del INCAVI, o por los veedores de los consejos reguladores de las denominaciones de origen, de acuerdo con lo que establece el artículo 57 de este Decreto.

58.3 Se consideran veedores de los consejos reguladores el personal de los consejos que ha sido habilitado por el INCAVI, y que realiza las funciones inspectoras asignadas a los consejos reguladores.

La obtención de la habilitación requerirá la acreditación de su idoneidad y corresponde al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca y al INCAVI el establecimiento del sistema de acreditación.

legislación vasca o riojana, tributaria de la redacción del viejo Estatuto de la Viña y el Vino, el artículo 53 de la Orden ARP/60/2006, de 16 de febrero, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen “Conca de Barberà”, establece que:

“1 Las actas de inspección se levantarán por triplicado y serán firmadas por el/la veedor/a, el/la propietario/a o el/la representante de la finca, de la bodega o el almacén, o el encargado/a de la custodia de la mercancía, en cuyo poder quedará una copia del acta. Ambos firmantes pueden consignar todos los datos o las manifestaciones que consideren convenientes para la estimación de los hechos que se reflejen, como también todas las incidencias que ocurran en el momento de la inspección o del levantamiento del acta. Si la persona interesada en la inspección se negase a firmar el acta, el inspector así lo hará constar y procurará obtener la firma de algún agente de la autoridad o de testimonios.”

También, tal como preveía el art. 121, se disciplina en el mismo precepto la toma de muestras del producto objeto de la inspección, esta vez por quintuplicado, quedando una debidamente precintada y etiquetada en poder del propietario o representante. Por último, también se contempla la posibilidad de que el Consejo Regulador solicite los informes que estime necesarios para aclarar o completar lo que conste en las actas levantadas por los veedores, como diligencia previa a la posible incoación del expediente.

Idéntica redacción encontramos en el artículo art 55 Orden ARP/61/2006, de 17 de febrero, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen “Pla de Bages”, en el art 56 de la Orden ARP/62/2006, de 16 de febrero, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen “Penedès”, en el art. 52 de la Orden ARP/63/2006, de 16 de febrero, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen “Empordà” y también en el 54 de la Orden ARP/64/2006, de 22 de febrero, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen “Alella”.

La Ley de Calidad Alimentaria en Aragón (Ley 9/2006, de 30 de noviembre) despacha este asunto al tratar en el artículo 16 de las Obligaciones y acreditación del personal inspector. Los apartados segundo y tercero del mismo contienen las siguientes previsiones:

"2. Antes de comenzar su actuación, los inspectores deberán identificarse, mostrando su acreditación al responsable de la empresa en la que vaya a realizarse la inspección.

3. Una vez realizadas todas las averiguaciones que estimen oportunas, los inspectores levantarán acta, haciendo una relación pormenorizada de las conductas y hechos resultado de la inspección, y facilitarán una copia de la misma al responsable de la empresa objeto de inspección, informándole de las deficiencias subsanables que hayan detectado en el curso de la inspección."

Incorpora esta normativa la necesidad de acreditación de los inspectores, con carácter previo a la inspección, lo que en la práctica encontrara cumplimiento con la exhibición de los documentos emitidos al efecto por el Departamento de Agricultura y Alimentación, conforme a las previsiones que el mismo artículo recoge en sus apartados 6º y 7º.

La referencia a las deficiencias subsanables no deja indiferente. En efecto, tal previsión supone, en primer lugar, un juicio de valor, incluso una calificación jurídica, sobre los hechos que se hacen constar, que, como vimos, tan difícil es de encajar en el contenido material del acta. Y no sólo porque tal valoración debe ser hecha por el órgano que instruye el procedimiento administrativo, sustrayendo de este modo la competencia para resolver sobre los hechos considerados subsanables por el inspector, sino porque además supone un cambio en la propia esencia de la actividad inspectora, que torna en tuteladora o auditora de la actividad inspeccionada al convertirse de facto en una instancia dentro del mismo procedimiento.

El apartado 4º del precepto recoge el valor probatorio de "*Los hechos constatados por los inspectores debidamente acreditados que se formalicen en acta*", dejando a salvo las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados. Esta confusa redacción pudiera hacer pensar que los debidamente acreditados puedan ser tanto los inspectores como los hechos, opción esta última que obligaría a los inspectores a secundar con otras pruebas prácticas por ellos en el desarrollo de la inspección los hechos que se describen en el acta, pues de otro modo, no quedarían acreditados y abruptamente perderían el fingido valor probatorio que el mismo precepto proclama. No es esta sin embargo la opción que parece descansar en el ánimo del legislador aragonés. Y no solo por la contradicción que envuelve, sino porque el mismo cuerpo legal reitera el valor probatorio de las actas en el artículo 51.2:

"Los hechos constatados por los inspectores habilitados que se formalicen en acta tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de los respectivos derechos o intereses, puedan señalar o aportar los propios administrados."

Esta redacción es idéntica a la contenida en el artículo 16.4, salvo en un detalle que no es menor. Sustituye este precepto la referencia a los "*inspectores debidamente acreditados*" por la de "*los inspectores habilitados*", reconociendo en ambos casos idénticos efectos. Resulta obvio que una cosa es estar habilitado y otra distinta, acreditar tal habilitación, y por ello no queda más remedio que concluir que a pesar del tenor literal del artículo 16.4 de la Ley, si el inspector está habilitado, aunque no exhiba su habilitación, los hechos por el plasmados en el acta tendrán igualmente valor probatorio, de suerte que aquella exigencia queda despojada de su virtualidad.

La Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha dedica su artículo 41 a las actas de inspección, en el que especifica la necesidad de dejar constancia en el acta de todas las actuaciones de control así como de la relación de los documentos retenidos temporalmente. Estas actas deben ser firmadas por el agente o los agentes del órgano de control y por alguna de las personas responsables de la

custodia de los productos e instalaciones en el momento de la inspección, a quien se entregara una copia del acta y cuya negativa a firmarla no invalidará el acta en ningún caso.

El apartado segundo introducía una variante inédita en otros cuerpos legales al prever que *“Cuando la entrada y la inspección de aquéllas se hubiese llevado a cabo en virtud de una autorización judicial, se estará además a lo que en la misma se hubiera establecido.”*

De este modo se abría la puerta a la extensión a los locales e instalaciones inspeccionadas el régimen de inviolabilidad que la Constitución únicamente concede a al domicilio⁴⁶⁴.

Sin embargo, lo cierto es que solo el domicilio goza de la tutela judicial por disposición legal y constitucional (Art. 87 LOPJ y 18.2 CE). La Ley no concede genéricamente protección judicial a las fincas rústicas, locales de negocio, bares, descampados, canteras, instalaciones ganaderas, almacenes, carpinterías, pescaderías, panaderías, fábricas, campos de fútbol, pozos, acequias, vehículos, etc., pudiendo la Administración entrar en ellos en virtud del principio de autotutela, sin necesidad de resolución judicial, conforme al régimen general de la Ley 30/1992, siendo legítima la actuación de los agentes. No obstante, este régimen general cede en el caso que una Norma específica conceda protección judicial a determinados lugares.

⁴⁶⁴El principio de autotutela administrativa imperó en nuestro ordenamiento jurídico, en relación a la entrada y registro, hasta bien entrada la vigencia de nuestra constitución de 1978, pues si bien el art. 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 ya contemplaba la posibilidad de que una norma con rango de ley exigiera intervención de los tribunales, lo cierto es que ninguna llegó a albergar esta previsión. El acto administrativo y su ejecución quedaban reunidos en una misma facultad de la Administración, que no precisaba auxilio judicial. La STC 22/1984, de 17 de febrero supone una primera quiebra en la defensa a ultranza del principio de autotutela administrativa que hasta entonces había imperado en nuestro ordenamiento. La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que crea los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, atribuye a estos la competencia para autorizar la entrada en el domicilio, y poco después, la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, da una nueva redacción al art. 91.2 de la LOPJ, extendiendo aquella competencia para autorizar mediante auto la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento del titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración.

Y esto es lo que sucedía en la legislación sectorial de Castilla La Mancha. Mientras en otras normativas autonómicas pueden contarse entre las facultades de inspectores y veedores la de acceder tanto a las explotaciones⁴⁶⁵, locales e instalaciones como a la documentación industrial, mercantil y contable de las empresas inspeccionadas cuando lo consideren necesario en el curso de sus actuaciones (por ejemplo en el art. 39 de Ley 5/2004 de 7 de mayo de Ordenación Vitivinícola del País Vasco⁴⁶⁶), en la legislación manchega, al preverse expresamente la intervención judicial, parece estar segregando de las facultades de inspección la de acceso directo de los inspectores. En efecto, la ley manchega, en su artículo 40 "*Acceso a las instalaciones y locales*", concedía protección judicial a las instalaciones de producción, almacenaje y transformación de los productos vitivinícolas, a los medios utilizados para su transporte y a los locales en los que se realice su comercialización, al someter el acceso a las misma al consentimiento de su titular o del responsable de la custodia de los productos, y en el caso de negativa de estos, a través de mandamiento judicial. El mismo artículo describe el *iter* que debe seguir la autorización judicial y en el apartado tercero una regla especial para los medios de transporte⁴⁶⁷.

⁴⁶⁵ También en la LVV de 2003, en el apartado 2º del artículo 34, recoge un catalogo de facultades de inspección que han sido recogidas más tarde también por la mayoría de los textos autonómicos. Estas facultades son las siguientes: acceder directamente a los viñedos, explotaciones, locales e instalaciones y a la documentación industrial, mercantil y contable de las empresas que inspeccionen cuando lo consideren necesario en el curso de sus actuaciones. A ellas se añade la obligación para con los servicios de inspección de las Administraciones públicas como las empresas con participación pública, organismos oficiales, organizaciones profesionales y organizaciones de consumidores de prestar, cuando sean requeridos para ello, la información que se les solicite.

⁴⁶⁶ También encontraremos previsiones similares en los siguientes preceptos: Artículo 27 Ley foral 16/2005 de 5 de diciembre, Artículo 40 de La Ley de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía (Ley 10/2007, de 26 de noviembre), Art 51.2 Ley 8/2002 de la Rioja, Artículo 18.3 Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, entre otros)

⁴⁶⁷ *Art. 40.2. Cuando haya existido oposición al acceso a los locales o instalaciones, o se corra el riesgo de tal oposición, la autoridad competente solicitará autorización de entrada en los mismos al Juzgado de lo Contencioso-administrativo competente identificando adecuadamente éstos y haciendo constar los sujetos, productos, documentos y operaciones que habrán de ser objeto de la inspección, la fecha o fechas en las que la actuación deba practicarse y el alcance de la investigación. La inspección se verificará, si resulta autorizada por el Juez y resultare conveniente, con el auxilio de las fuerzas o cuerpos de seguridad.*

Ahora bien, conviene precisar que a pesar de la declaración del artículo 40, la entrada e inspección en los lugares que en él se mencionaban, sin consentimiento del titular ni autorización judicial, será ilegal, pero no habrá lugar a la vulneración de derechos fundamentales a los efectos del Artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que niega todo efecto a las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violentando los derechos o libertades fundamentales, y por tanto cabe la posibilidad de subsanación del acto y no contaminación procesal.

Se produjo de este modo una situación cuando menos peculiar, por cuanto en un mismo territorio como Castilla La Mancha y para un mismo producto como es el vino podíamos encontrar regímenes distintos. Así, mientras en la D.O. "Almansa" los inspectores pueden acceder a las instalaciones y explotaciones vitivinícolas directamente, contando con el auxilio del resto de autoridades para el ejercicio de sus facultades de inspección, en la D.O. "Jumilla", limítrofe al sur con la anterior (Montealegre del Castillo)⁴⁶⁸ y que comprende una parte del territorio de Albacete⁴⁶⁹, el régimen de inspección es el que acabamos de ver, esto es, se precisa el consentimiento del titular.

Esta situación ha sido denunciada por los autores. Entre otros, RIVES SEVA⁴⁷⁰ condena contrasentidos como el que acabamos de exponer por cuanto estas situaciones de indeterminación suele conjurarse por las Administraciones *"solicitando siempre*

3. *En el caso de los medios de transporte, si se plantease oposición a su inspección, el agente del organismo de control podrá ordenar su inmovilización y proceder al precinto de su carga hasta obtener la oportuna autorización judicial.*

⁴⁶⁸ Los núcleos urbanos de Almansa y Montealegre del Castillo distan escasamente 26 Kilómetros y sus términos municipales son colindantes.

⁴⁶⁹ Según el artículo 4.1 de la Orden MAPA de 10 de noviembre de 1995 por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Jumilla y de su Consejo Regulador. La zona de producción de los vinos amparados por la Denominación de Origen "Jumilla" está constituida por los terrenos ubicados en los términos municipales de Jumilla -provincia de Murcia-, Fuentealame, Albatana, Ontur, Hellín, Tobarra y Montealegre del Castillo -estos últimos situados en la provincia de Albacete-.

⁴⁷⁰ RIVES SEVA, A. P. *La autorización judicial de entrada en el domicilio para la ejecución forzosa de los actos de la administración.* Artículo Doctrinal publicado en www.noticiasjuridicas.com, Mayo 2012

indiscriminadamente autorización al Juez para entrar en lugares que ni por asomo podrían ser considerados domicilio, con el riesgo, además, de que se produzca el colapso de los Juzgados de lo Contencioso ante la avalancha de peticiones, lo que sin duda conducirá a que los jueces no presten el debido control a esos asuntos, utilizando modelos rutinarios, quedando la salvaguardia judicial en papel mojado".

La Ley de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía (Ley 10/2007, de 26 de noviembre) consagra un único artículo a la inspección, el 40, en el que reconoce a los inspectores el carácter de agente de la autoridad, equiparando los veedores, en su consideración y atribuciones a los inspectores de las Administraciones Públicas, y reconociendo entre sus facultades la de acceder directamente a las instalaciones, viñedos, explotaciones y locales de las empresas que inspeccionen. Pero nada dice del valor probatorio de dichas actas, ni tampoco de su contenido ni de sus formalidades.

Tampoco los Reglamentos de las Denominaciones de Origen de esta Comunidad Autónoma contienen previsión alguna sobre el particular.

Empero, la Comunidad Autónoma de Andalucía no desconoce la regulación de la inspección de la actividad vitivinícola, sino que esta emerge en la legislación de Calidad agroalimentaria y pesquera, en la que haciéndose eco de la normativa europea constituida por el Reglamento (CE) n.º 510/2006, del Consejo, de 20 de marzo de 2006, que se sostiene en un régimen de controles oficiales, regulado en el Reglamento (CE) n.º 882/2004, del Parlamento europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, opta por regular transversalmente y para todo el sector agroalimentario la inspección de la calidad⁴⁷¹. Y lo hace en la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía⁴⁷².

⁴⁷¹ El Artículo 1 de la Ley, en la delimitación de su objeto menciona como tal:

En su Exposición de Motivos da razón de lo anterior al decir que:

"Con la presente ley y la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía, se configura el marco legislativo adecuado en relación con la calidad de los productos agroalimentarios y pesqueros andaluces. En lo que respecta al control oficial de la calidad agroalimentaria, se establecen las bases para el desarrollo de los requisitos establecidos por la reglamentación europea en nuestra comunidad autónoma."

El Artículo 26 "Controles oficiales" integra en el control oficial de la calidad agroalimentaria y pesquera el control realizado tanto por los servicios de inspección de la Administración de la Junta de Andalucía en su respectivo ámbito competencial como por los órganos de control de las Denominaciones de Origen Protegidas, Indicaciones Geográficas Protegidas e Indicaciones Geográficas de bebidas espirituosas, ya les haya sido delegado expresamente la verificación del cumplimiento del pliego de condiciones

-
- a) La ordenación y control de las denominaciones de calidad de los productos agroalimentarios y pesqueros de Andalucía y de los consejos reguladores.*
 - b) El establecimiento de las normas necesarias para garantizar la calidad, el origen, en su caso, y la conformidad de los productos agroalimentarios y pesqueros con sus normas específicas de calidad, y asegurar, en este ámbito, la protección de los derechos y legítimos intereses de los agentes económicos, operadores y de las personas consumidoras finales, garantizando a estas una información correcta y completa sobre la calidad agroalimentaria y pesquera de los productos.*
 - c) El fomento y la promoción de la calidad de los productos agroalimentarios y pesqueros.*
 - d) El establecimiento de las obligaciones, en materia de calidad, de los agentes económicos y de los profesionales del sector agroalimentario y pesquero.*
 - e) La regulación de los requisitos exigibles a los organismos de la evaluación de la conformidad, y las obligaciones requeridas a los operadores agroalimentarios y pesqueros y sus entidades auxiliares, para la demostración de la conformidad de los productos.*
 - f) La regulación de la inspección, el control de la calidad, la prevención y lucha contra el fraude y el régimen sancionador en materia de calidad y conformidad de los productos agroalimentarios y pesqueros.*

⁴⁷² Publicada en el BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO Núm. 99 Martes 26 de abril de 2011 Sec. I. Pág. 42244.

antes de la comercialización de los productos, ya sean de los mencionados en el artículo 33.1.b⁴⁷³ del mismo texto.

El artículo 27 aborda el estatuto del personal inspector de la calidad, redundando en lo que ya veíamos en el artículo 40 de la ley de 2007. En su apartado segundo, y de modo un tanto escueto para tratarse de una normativa tan focalizada en el control e inspección de la calidad, se limita a establecer lo siguiente:

2. El personal que lleve a cabo funciones de inspección levantará actas, que incluirán todas las actuaciones y observaciones ocurridas durante la inspección, teniendo aquellas valor probatorio de los hechos recogidos en las mismas que resulten de su constancia personal para los actuarios. Los hechos consignados en las actas se presumen ciertos, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los inspeccionados.

La Ley Foral 16/2005 de 5 de diciembre de Ordenación Vitivinícola de la Comunidad Navarra apenas refiere a las actas de inspección. En el artículo 27 reconoce el carácter de agente de la autoridad a los inspectores de las Administraciones Públicas, para añadir a continuación que los veedores del órgano de control que refiere el artículo

⁴⁷³ Artículo 33. Control de las denominaciones de origen protegidas, indicaciones geográficas protegidas e indicaciones geográficas de bebidas espirituosas.

1. La verificación del cumplimiento del pliego de condiciones, antes de la comercialización del producto, de las DOP, IGP e IGBE garantizará los principios de imparcialidad, objetividad y competencia técnica, y podrá ser efectuada por:...//...

b) La consejería competente en materia agraria y pesquera a través de los órganos de control de las denominaciones o indicaciones, los cuales serán tutelados específicamente para este fin por dicha consejería, debiendo cumplir lo establecido en la norma UNE-EN 45011 o norma que la sustituya. El contenido de dicha tutela se establecerá mediante orden de la consejería competente en materia agraria y pesquera.

Además, deberá:

1.º Disponer de un manual de calidad, de procedimientos y registros, que demuestre el cumplimiento de la norma UNE-EN 45011.

2.º Separar claramente en el organigrama las funciones de certificación y las de gestión.

No obstante, las funciones de inspección que contemple el sistema de control previsto en el reglamento de la denominación podrán realizarse por un organismo independiente de inspección, autorizado por la consejería competente en materia agraria y pesquera, y acreditado en el cumplimiento de la norma sobre «Criterios generales para el funcionamiento de los diversos tipos de organismos que realizan inspección» (ISO 17020 o norma que la sustituya).

22⁴⁷⁴ del mismo texto que realicen funciones inspectoras, tienen las mismas atribuciones que los inspectores.

Únicamente el artículo 28, al hilo de las medidas cautelares dirá que deberán hacerse “*constar en acta tanto el objeto como los motivos de la intervención cautelar*”.

Tampoco el Decreto Foral 56/2006, de 16 de agosto, por el que se desarrolla la ley foral 16/2005 aporta mucho más sobre las actas. Sí lo hace sobre el órgano de control único, la sociedad pública Instituto de Calidad Agroalimentaria de Navarra, S.A. (ICAN)⁴⁷⁵, y sobre las condiciones de ejercicio de las funciones de control de sus veedores.⁴⁷⁶

Esta inadvertencia queda corregida por el Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental.

⁴⁷⁴ El Artículo 22 “Control” se limita a establecer un único órgano de control, que adoptará la forma de institución de derecho público, organismo público o sociedad pública, quedando sujeto a los principios señalados en la normativa nacional y comunitaria relativa al control oficial de los productos alimenticios. Remite a ulterior desarrollo reglamentario la regulación de esas funciones de control.

⁴⁷⁵ El 1 de octubre 2011 se Crea INTIA S.A., como resultado de la fusión de cinco empresas públicas: Riegos de Navarra, Riegos del Canal de Navarra, Instituto Técnico y de Gestión Ganadero, Instituto Técnico y de Gestión Agrícola e Instituto de Calidad Agroalimentaria de Navarra (ICAN). La entidad está estructurada en tres divisiones: División Riegos, División ITG y División Alimentaria. Esta última organizada en dos áreas: INTIA Promoción Alimentaria es la encargada de la promoción y dinamización de los productos con Certificación de Calidad de Navarra (DOP, IGP, etc..) y la promoción de la Marca Reyno Gourmet. INTIA Certificación: se responsabiliza de la inspección y control de la mayor parte de los productos con calidad certificada de la Comunidad Foral. La Unidad Técnica INTIA Certificación, que realiza el control y certificación de productos agrícolas, alimenticios, vitivinícolas o bebidas espirituosas regulados por normativas públicas de calidad diferenciada (Denominaciones de Origen, Indicaciones Geográficas, normativas públicas específicas, etc...), conforme a lo establecido en la norma UNE-EN 45011:98 “Requisitos generales para las entidades que realizan la certificación de producto”

⁴⁷⁶ Artículo 32. Ejercicio de las funciones de control.

1. Las funciones de control tendrán por objeto constatar el cumplimiento de los requisitos establecidos para cada nivel de protección. 2. Los veedores de ICAN no podrá realizar por si mismos funciones inspectoras que impliquen el ejercicio de autoridad pública, salvo que estén asistidos para su ejercicio por inspectores integrantes de la Administración Pública. 3. Las funciones de control serán realizadas de acuerdo con los Criterios y pautas establecidos por la Comisión de Control Vitivinícola, que estará integrada por los siguientes miembros: a) Presidente, designado por ICAN. b) Un vocal en representación de cada nivel de protección. c) Un vocal, designado por la Estación de Viticultura y Enología de Navarra. d) Un vocal-seCretario, designado por ICAN.

El artículo Artículo 101 de este Decreto 93/2006, bajo la etiqueta “Acta de inspección.” Contiene una serie tasada de elementos que deben incluirse en el Acta que de cada visita se levante. Son las siguientes:

- a) Personal inspector que realiza la visita.
- b) Actividad o instalación inspeccionada, titular de la misma y la identificación de las personas que presencian la visita, haciendo mención expresa de la representación o carácter con el que comparecen.
- c) Lugar, fecha y hora de la inspección.
- d) Hechos y circunstancias constatados durante la visita y, en su caso, métodos de toma de mues-tras y análisis empleados.
- e) En su caso, las observaciones formuladas por los comparecientes.
- f) Firma del acta por los comparecientes o, en su caso, las razones de su negativa a firmar si las manifestaran.

Es de destacar, en relación con lo que ya veíamos en la regulación castellano manchega, que el art. 97 de este Decreto contempla también la autorización judicial para el ejercicio de funciones inspectoras, pero solo cuando fuera precisa la entrada en un domicilio⁴⁷⁷.

Fácil es imaginar que la convivencia en el procedimiento sancionador de los principios de presunción de inocencia y de presunción de legalidad y certeza de los hechos consignados en el acta no siempre resulta pacífica. Por ello resulta crucial la

⁴⁷⁷ Artículo 97. Decreto 93/2006 Facultades del personal inspector.

1. El personal inspector está facultado para recabar la exhibición de cualquier documentación ambiental obrante en poder de los sujetos públicos o privados sometidos a intervención ambiental, para acceder y permanecer, previa identificación y sin previo aviso, en las instalaciones y demás lugares sujetos a inspección. Cuando para el ejercicio de sus funciones inspectoras fuera precisa la entrada en un domicilio deberá solicitar la oportuna autorización judicial.

forma y contenido de las actas, por cuanto es de ellas de donde resulta la prueba de culpabilidad que haya de dar solución al procedimiento sancionador. El contenido del acta delimita la defensa del inspeccionado, es el tablero de juego de la contradicción y la audiencia, y constriñe el desarrollo posterior y los avatares del procedimiento sancionador.

El incumplimiento de algunas de las formalidades exigibles al acta de inspección puede dar lugar a situaciones de indefensión o merma en el derecho de audiencia y contradicción del presunto infractor, lo que desembocaría en la nulidad absoluta de todo lo actuado. Respecto al incumplimiento de estos requisitos y sus consecuencias jurídicas, habrá que distinguir entre aquellos cuya entidad es tal que su ausencia quiebre su fuerza probatoria y aquellos otros que puedan ser subsanados sin que se altere la eficacia del acta. Pero antes de señalar que elementos debe contener el acta, debemos recapitular y a la luz de la normativa vista, hacer una relación de los elementos formales que puede contener este documento.

i. Datos identificativos del sujeto inspeccionado, de las instalaciones o localizaciones donde tiene lugar la inspección y de la actividad dentro del proceso vitivinícola que desarrolla.

Debe hacerse constar en el acta el nombre y apellidos del inspeccionado, si es persona física, o la razón social, el domicilio y los datos de identificación fiscal si es persona jurídica. Además, debería incluir los datos del registro o registros en los que se inscriba el operador vitivinícola. Si faltare alguno de los datos, deberá justificarse esta ausencia. En el caso de que no se haya podido obtener algún dato, se debe justificar los motivos de su ausencia. El TS ha admitido en algunas ocasiones que esta identificación pueda realizarse en un momento posterior, cuando debido a las dificultades

concomitantes en el momento de la inspección hagan imposible o muy difícil hacer aquella de modo certero, sin que por ello quede invalidada el acta.⁴⁷⁸

ii. Funcionario que levanta el acta, fecha y firma. Copias del acta.

En el acta debe figurar el nombre del funcionario que la levanta y su firma. La identificación del funcionario actuante debe acreditarse mediante la exhibición de los documentos expedidos por el Órgano de Control o por la Administración a quien este reconocida la competencia, así como con el propio documento de identificación personal del funcionario (DNI, pasaporte, etc.) que permita en cualquier caso ligar la habilitación inspectora con la persona que lo hace valer. La falta de esta identificación o de su acreditación revierte el acta en mera denuncia, y así lo reconoce la jurisprudencia de nuestro TS⁴⁷⁹. La presencia en el acta de la fecha de su redacción adquiere su

⁴⁷⁸La STS de 8 de Octubre de 2001 (Numero Roj: STS 7646/2001, Id Cendoj: 28079130042001100038), a propósito de la identificación hace las siguientes consideraciones: “Es cierto que en el Acta no figura la identificación concreta del viñedo del que procede la uva, aunque se afirma que radica en Sesma y no está inscrito en Rioja, y sólo en el informe se precisan todos los datos de identificación. A juicio de esta Sala, resulta suficiente el testimonio de esta constatación recogido en el informe, pues el valor de presunción de prueba de las actas no supone reconocerles más fuerza que la inherente al CRédito de los Veedores sujeta a la apreciación de los demás elementos probatorios. Por ello no resulta relevante que dichos Veedores sólo en el Informe precisen todos los datos sobre la procedencia de la uva; antes bien, resulta explicable por las obvias dificultades para averiguar de manera inmediata la titularidad de los viñedos en que se realizó la vendimia por ellos comprobada, según afirman en el acta. Esta Sala considera que dicha afirmación de los Veedores, unida a la coincidencia entre el titular de la cartilla de viticultor utilizada para la descarga, a nombre del recurrente, y la titularidad inscrita de las viñas a nombre del mismo, igualmente acreditada en el expediente, junto a la falta de justificación convincente por parte de éste de no haberse efectuado la vendimia en viñedos no acogidos a la Denominación de Origen, y tratarse de uva no autorizada, permiten considerar como racional la conclusión obtenida en el sentido de que la uva transportada había sido vendimiada en las viñas del recurrente, fuera del ámbito de la Denominación de Origen

c) Los Veedores afirman haber comprobado que la vendimia se realizó en los terrenos que luego resultaron figurar bajo la titularidad del recurrente. El hecho de que no conste que presenciaron directamente los hechos no es significativo, pues la prueba tanto puede resultar de la constatación directa de los hechos como de su comprobación por otros medios o del conjunto de elementos probatorios obrantes en el expediente, como ocurre en el caso enjuiciado, en que la titularidad de la viña resulta posteriormente acreditada mediante la consulta del Registro.

⁴⁷⁹ La STS de 17 de noviembre de 1987 trataba un supuesto de denuncia por infracción de tráfico rodado en la que el Tribunal aprecia que no fue formulada por miembros del Cuerpo de la Guardia Civil ni por Agentes encargados del servicio de vigilancia del Tráfico, ya que su identidad no se acredita en el documento original. También la STS de 10 de octubre de 1990 señala que “El inspector ha de levantar acta de hechos por el observados o eventualmente de los que le son narrados, poniendo de manifiesto en este caso quienes deponen acerca de los mismos; puede asimismo obtener conclusiones fácticas a partir

condición de indeclinable por el hecho de que es en ese momento en que comienzan los cómputos de tiempo tanto para la caducidad del mismo procedimiento sancionador como de prescripción de los hechos sancionables que en ella se hacen constar. Cuestión distinta es el plazo para notificar el acta al interesado, que aun cuando se produzca extemporáneamente no acarrea la nulidad de lo actuado⁴⁸⁰. El artículo 63.3 de la LRJPAC dispone que “*La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo*”. En consecuencia, las resoluciones administrativas dictadas fuera de plazo sólo pueden ser consideradas nulas cuando la naturaleza del término o plazo imponga este efecto, debiendo estimarse en otro caso el plazo como aceleratorio, cuyo incumplimiento constituye una irregularidad no invalidante⁴⁸¹.

iii. Los hechos constatados por el inspector/veedor

El reflejo de los hechos que sean relevantes a efectos de la tipificación de la infracción y graduación de la sanción debe hacerse en la forma ya tratada en páginas anteriores, por lo que no redundaremos en ello, si bien conviene traer aquí la necesidad de que la redacción sea clara, sencilla y pertinente, y que la omisión de los hechos no se subsana con su recogida en el informe complementario o de ratificación posterior, pues este ya no goza de la presunción de veracidad. Si los hechos constatados hubieran tenido lugar antes de la inspección, habrán de expresarse los elementos de convicción o

de otros hechos que observe o se le pongan de manifiesto o de documentos o cualesquiera medios probatorios. Pero todo ello ha de ser consignado en el acta para que esta goce de fuerza probatoria. En otro caso, solo a lo que personalmente observa puede atribuírsele presunción de veracidad.”

⁴⁸⁰ Según la STS de 2 de enero de 1992, sección 7ª, (RJ 1992\121) , la remisión del acta de la inspección de trabajo en un plazo extemporáneo no implica la anulación de las actuaciones. El Tribunal entendió, aplicando el art 48.3 de la LRJPAC, que la notificación no se hizo en un plazo absolutamente extemporáneo ni se origina una situación de real indefensión. Esta formalidad, en definitiva, permite al interesado conocer el contenido del acta y formular las alegaciones que estime pertinentes, sin que pueda producirse en ningún caso indefensión

⁴⁸¹ STS de 9 de mayo de 2001

la fuente de conocimiento (testimonial o documental) que conducen a afirmar la existencia de hechos no presenciados directa e inmediatamente⁴⁸². En este sentido, la STS de 7 de noviembre de 1991⁴⁸³, señaló que

“Los defectos de que adolece el Acta de Infracción extendida por la Inspección del Trabajo de Valencia el 27 de julio de 1984 a la «Cooperativa Valenciana Hortofrutícola» de Benifayó, -omite «las circunstancias del caso»-amén de la prueba obrante en autos, y el rigor que imprime al enjuiciar las infracciones administrativas su carácter cuasi penal, conducen a no estimar acreditada la infracción que se imputa”.

⁴⁸² A propósito del requisito de la inmediación, la STS de veinticuatro de Septiembre de dos mil uno (Roj: STS 7078/2001 Id Cendoj: 28079130042001100356) en su fundamento jurídico undécimo. - a) El artículo 55.2 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de Origen calificada «Rioja», aprobado por Orden de 3 de abril de 1991, dispone que «las circunstancias que el Veedor consigne en el acta se consideran hechos probados, salvo que por la otra parte se demuestre lo contrario»; b) Esta Sala, en sentencia de 20 de septiembre 1999, ha declarado que las actas constituyen una prueba documental pública que permite considerar constatados los hechos que reflejan, como resulta de la artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. c) El acta que dio origen a la incoación del procedimiento sancionadora parece redactada en la sede del Consejo Regulador por deducirse los hechos de los documentos obrantes en el mismo, con ocasión de una revisión de las últimas operaciones realizada directamente por el Veedor; d) En el caso enjuiciado, aun cuando el acta no aparece firmada por el interesado, dado que se levantó en la sede del Consejo Regulador por deducirse los hechos de los documentos obrantes en el mismo, se envió inmediatamente una copia por correo certificado a la afectada. Esta comunicación suplió su falta de intervención, pues ésta se produjo de modo inmediato al formular las alegaciones que estimó pertinentes, sin formular objeción alguna sobre su falta de intervención, y aportar los documentos en su poder que en su opinión demostraban, en contra del criterio del Veedor, que el exceso de vino no amparado había sido pasado en su totalidad a la ficha de subproductos y vino no amparado; e) En el acto en que se inició expediente se le ofreció la práctica de la prueba y no hizo petición alguna en relación con la falta de ratificación del Veedor, sino que se limitó a alegar la caducidad del procedimiento y sólo al notificársele la propuesta de resolución alegó genéricamente la falta de cumplimiento de requisitos en el acta.

⁴⁸³ Núm, Roj: STS 6055/1991 Id Cendoj: 28079130011991102037

iv. Alegaciones de los inspeccionados y declaraciones de los testigos.

Las exigencias del principio de audiencia y contradicción encuentran su satisfacción en la posibilidad de incorporar al acta las alegaciones del inspeccionado. Las alegaciones no están sujetas a juicio o valoración del redactor, ni a control alguno de legalidad o pertinencia. Únicamente el convencimiento del inspeccionado de la conveniencia de lo manifestado es pauta para la su incorporación al acta, pues en otro caso se produciría indefensión. Puede suceder que en las manifestaciones que se hagan constar el sujeto se allane o de su conformidad en todo o en parte a los hechos descritos por el inspector. Estaríamos entonces ante una confesión extrajudicial o declaración de conocimiento de hechos. El art 1231 Código Civil que regula este medio probatorio exige en su segundo párrafo como *“condición indispensable, para la validez de la confesión, que recaiga sobre hechos personales del confesante, y que este tenga capacidad legal para hacerla”*.⁴⁸⁴ El efecto de esta declaración inculpativa o aceptación de los hechos descritos no es otro que la destrucción del principio de presunción de inocencia.

En lo que atañe a la declaración de testigos nos remitimos a lo ya expuesto al tratar el contenido material del acta de inspección.

v. Relación de documentos retenidos, toma de muestras y medidas cautelares.

El acta puede ser receptáculo de otros contenidos como los enunciados. Ya hemos visto como en alguna normativa autonómica⁴⁸⁵ refiere expresamente al anexo

⁴⁸⁴ En la STS de 1 de abril de 1996 (RJ 1996\4278) se afirma que la conformidad prestada en un acta definitiva de inspección tributaria “ha de considerarse como una confesión manifestada en documento público.”

⁴⁸⁵ Artículo 61 del Decreto 51/2006, de 21 de julio, en su apartado segundo “2. Al acta se adjuntarán, los documentos retenidos temporalmente que serán debidamente relacionados y diligenciados.”

de la relación de documentos retenidos como consecuencia de la inspección. Esta retención no se menciona dentro de las posibles medidas cautelares que pueden adoptarse en el ejercicio de la función inspectora, lo que sin embargo no la despoja de tal condición como lo demuestra el carácter temporal de la retención. Respecto a las demás medidas cautelares, si el inspector o veedor entiende que son necesarias para asegurar la eficacia de la resolución final que pueda recaer y de este modo poner fin o reprimir los efectos que deriven de la situación que se denuncia en el acta, debe reflejar en ella tales medidas. Estas medidas, en esencia provisionales, deben ser proporcionadas a las necesidades y a los objetivos que se pretenden garantizar en cada caso concreto y no causar perjuicios de imposible o difícil reparación o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes. Así lo exige no solo la LVV en su artículo 35⁴⁸⁶, sino también la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas⁴⁸⁷. Las medidas

⁴⁸⁶ LVV Artículo 35 Medidas cautelares

1. Los inspectores podrán inmovilizar cautelarmente las mercancías, productos, envases, etiquetas, y demás objetos relacionados presuntamente con alguna de las infracciones previstas en esta ley, haciendo constar en acta tanto el objeto como los motivos de la intervención cautelar.
2. Las medidas cautelares adoptadas por los inspectores deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en un plazo no superior a 15 días por el mismo órgano que sea competente para incoar el correspondiente procedimiento sancionador. Las medidas quedarán sin efecto cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de éstas.
3. Cuando la presunta infracción detectada fuera imputable a un organismo público o a un órgano de control de los previstos en los párrafos c) y d) del apartado 1 del artículo 27 de esta ley, el órgano competente para incoar el procedimiento sancionador podrá acordar, a propuesta del instructor, la suspensión cautelar del indicado organismo u órgano de control. En tal caso, la resolución que se dicte establecerá el sistema de control aplicable en tanto se sustancia el procedimiento sancionador.
4. No se podrán adoptar las medidas cautelares referidas en los apartados 1 y 3 anteriores cuando puedan causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.
5. En todo caso, las medidas previstas en este artículo podrán ser alzadas o modificadas, de oficio o a instancia de parte, durante la tramitación del procedimiento por providencia de su Instructor, extinguiéndose con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.
6. Cuando no pueda iniciarse un procedimiento sancionador por falta de competencia sobre el presunto responsable, y el órgano competente no haya levantado la inmovilización de las mercancías intervenidas cautelarmente, éstas no podrán ser comercializadas en ningún caso. El presunto responsable, o cualquier titular de derechos sobre tales mercancías, optará entre la reexpedición al lugar de origen y la subsanación de los defectos cuando sea posible, o solicitará su decomiso; los gastos de tales operaciones correrán a cargo de quien haya optado por ellas.

⁴⁸⁷ La legislación autonómica que aborda la adopción de medidas cautelares lo hacen de modo paralelo a la LVV de 2003 y así puede apreciarse entre otros en los siguientes preceptos: Art. 19 Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón, Art. 19 ley 15/2002 de 27 de junio de ordenación vitivinícola de Cataluña, Art 53 ley 8/2002 de 18 de Octubre de vitivinicultura de la rioja Art 28 de la ley

cautelares pueden adoptarse o no, pero si se adoptan, es indudable que deben constar en el acta. Este extremo no siempre resulta con la claridad esperada en los textos legales, incluso en ocasiones, parece que la toma de muestras debe documentarse en un acta específica o separada de la de inspección⁴⁸⁸. En otros casos, sí se da a entender que tales medidas deben constar en el acta de inspección, y así sucede en el Art 53 de la Ley 8/2002 de 18 de Octubre de Vitivinicultura de La Rioja cuyo apartado 2º, al marcar el plazo de la medida precautoria de la retención, dice que *“En tales casos, el plazo de la retención acordada por el inspector será de cuarenta y cinco días hábiles a partir de la fecha de levantamiento del acta de inspección...”*.

La Ley 2/2005 de 27 de Mayo de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana, contempla la posibilidad de hacer alegaciones en el acta donde se plasmen las medidas cautelares:

“Los inspectores, en el ejercicio de sus funciones, podrán adoptar las medidas cautelares previstas en el artículo 35 de la Ley 24/2003 Las medidas cautelares se harán constar en el acta correspondiente, así como los motivos de su adopción haciendo constar en el mismo acto aquellas alegaciones que desee efectuar el interesado.”

Esta posibilidad, a pesar de la redacción silente de otras regulaciones, debería ser posible en todo caso, ya que si las medidas quedan recogidas en el mismo acta de inspección, no hay razón para excluir de las alegaciones aquellas que se hagan sobre las

foral 16/2005 de ordenación vitivinícola de Navarra, Art. 42 Ley 5/2004 de ordenación vitivinícola del País Vasco Art. 38 Ley 8/2003 de la Viña y el vino de Castilla la Mancha Art. 59 Ley 2/2005 de 27 de Mayo de ordenación del sector vitivinícola de la comunidad valenciana

⁴⁸⁸ Así por ejemplo, el Art. 41 de la Ley 10/2007 de 26 de Noviembre de protección del origen y la calidad de los vinos de Andalucía en su primer apartado posibilita la adopción de medidas cautelares en el ejercicio de la función inspectora, *“sobre las cuales debe levantarse la correspondiente acta, en la que deben constar sus motivos y objeto de la misma.”* La referencia a la correspondiente acta hace pensar que tales medidas cautelares deben aparecer en un documento separado, el que le corresponde, sin que se especifique que esta pueda ser o sea el mismo acta de inspección. Similar redacción encontramos también en el Art. 59 Ley 2/2005 de 27 de Mayo de ordenación del sector vitivinícola de la comunidad valenciana y también Art. 19 Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón.

medidas cautelares adoptadas, y si es en acta separada, tampoco tiene justificación que sigan un régimen de audiencia y contradicción distinto al caso anterior. Y menos aun si se toma en consideración que tales medidas han de ser ratificadas o levantadas más adelante por el órgano instructor a la vista de lo actuado hasta ese momento. Sin embargo, nuestra jurisprudencia vienen admitiendo la adopción de las medidas cautelares sin necesidad de que se dé audiencia al interesado y tampoco posibilidad alguna de defensa, salvo que la legislación sectorial prevea otra cosa⁴⁸⁹.

En todo caso, y siguiendo la pauta del art. 35 de la LVV, en general, la legislación autonómica exige que junto a la relación de medidas cautelares adoptadas se acompañen los motivos de su adopción, como no puede ser de otra manera.

Respecto a la toma de muestras, éstas son una manifestación de la potestad de investigación, una actuación o diligencia previa al inicio de procedimientos sancionadores, que como dice REBOLLO PUIG⁴⁹⁰, a pesar de carecer de la consagración expresa de su valor probatorio en el art. 137.3, debe aceptarse quizá con mayor razón que para los documentos públicos. La LVV refiere a la toma de muestras en la Disposición Transitoria Primera en la que, en tanto no se aprueben otras normas reglamentarias, señala de aplicación a la toma y análisis de las muestras, el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la protección agroalimentaria, así como, en su caso, la normativa autonómica sobre defensa de los consumidores y usuarios. Esta normativa aún vigente, exige la formalización en acta de la toma de muestras, con formalidades muy similares a las de las actas de inspección en la legislación vitivinícola, por lo que nada obsta a que en un único acta de inspección se consignen también las muestras tomadas con las indicaciones exigidas en el art. 15⁴⁹¹ del Real Decreto 1945/1983 o las

⁴⁸⁹ STS de 17 de Julio de 2000 (Ar. 6163), STS de 5 de Noviembre de 2001 (Ar. 4100) y STSJ Andalucía de 4 de Marzo de 2003, entre otras

⁴⁹⁰ REBOLLO PUIG, M. La actividad Inspector, en www.aepda.es.

⁴⁹¹ Artículo 15 Toma de muestras

que en su lugar haya previsto la reglamentación autonómica⁴⁹².

vi. Indicación del órgano competente para los actos de instrucción y ordenación y para la resolución de los recursos que procedan.

Estos requisitos persiguen que el sujeto inspeccionado tenga la posibilidad de ejercitar su derecho a la defensa en tan tierna fase del procedimiento, para lo que precisa saber cuál es el órgano instructor y si es también el competente para resolver o si lo es

15.1. La toma de muestras se realizará mediante acta formalizada, al menos por triplicado, ante el titular de la Empresa o establecimiento sujeto a inspección, o ante su representante legal o persona responsable, y en defecto de los mismos, ante cualquier dependiente.

Cuando las personas anteriormente citadas se negasen a intervenir en el acta, ésta será autorizada con la firma de un testigo, si fuere posible, sin perjuicio de exigir las responsabilidades contraídas por tal negativa. El acta será autorizada por el Inspector en todo caso.

En el acta se transcribirán íntegramente cuantos datos y circunstancias sean necesarios para la identificación de las muestras.

15.2. Cada muestra constará de tres ejemplares homogéneos, que serán acondicionados, precintados, rotulados y etiquetados de manera que con estas formalidades y con las firmas de los intervinientes estampadas sobre cada ejemplar, se garantice la identidad de las muestras con su contenido, durante el tiempo de la conservación de las mismas. Y en cuanto al depósito de los ejemplares se hará de la siguiente forma:

15.2.1. Si la Empresa o titular del establecimiento donde se levante el acta fueren fabricantes, envasadores o marquistas de las muestras recogidas y acondicionadas en la forma antes dicha, uno de los ejemplares quedará en su poder, bajo depósito en unión de una copia del acta, con la obligación de conservarla en perfecto estado para su posterior utilización en prueba contradictoria si fuese necesario. Por ello, la desaparición, destrucción o deterioro de dicho ejemplar de la muestra se presumirá maliciosa, salvo prueba en contrario. Los otros dos ejemplares de la muestra quedarán en poder de la inspección, remitiéndose uno al Laboratorio que haya de realizar el análisis inicial.

15.2.2. Por el contrario, si el dueño del establecimiento o la Empresa inspeccionada actuasen como meros distribuidores del producto investigado, quedará en su poder una copia del acta pero los tres ejemplares de la muestra serán retirados por la inspección, en cuyo caso, uno de los ejemplares se pondrá a disposición del fabricante, envasador o marquista interesado o persona debidamente autorizada que le represente - para que la retire si desea practicar la prueba contradictoria- remitiéndose otro ejemplar al laboratorio que haya de realizar el análisis inicial.

15.2.3. Las cantidades que habrán de ser retiradas de cada ejemplar de la muestra serán suficientes en función de las determinaciones analíticas que se pretendan realizar y, en todo caso, se ajustarán a las normas reglamentarias que se establezcan y, en su defecto, a las instrucciones dictadas por los Órganos competentes.

⁴⁹² Así lo hace por ejemplo el Decreto 114/2012, de 13 de julio, del Consell de la Comunitat Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador, la Competencia y la Inspección en Materia de Comercio y Consumo.

otro. No solo para la eventual recusación de alguno de sus miembros, sino también para poder practicar prueba y presentar alegaciones en plazo.

Retomando lo apuntado al comienzo de este epígrafe, el incumplimiento de estos requisitos no siempre producirá las a mismas consecuencias jurídicas, ya que mientras algunas pueden ser simples irregularidades o defectos subsanables, otras pueden dar lugar a la anulabilidad o incluso la nulidad absoluta de las actuaciones y de la eventual sanción impuesta, de acuerdo con la doctrina general de la nulidad y anulabilidad de las disposiciones y los actos administrativos recogidas en los artículos 62 y 63 de la LRJAP.⁴⁹³

El valor probatorio de las actas se predica de los hechos constatados en ellas cumpliéndose los requisitos legales pertinentes. Podemos pues, separar aquellos requisitos formales que se constituyen en indefectibles al fundamento mismo de las actas de inspección; su valor probatorio, de aquellos otros que siendo requisitos de los actos administrativos son solo contingentes a este fin. La integración de los hechos

⁴⁹³ *Artículo 62 Nulidad de pleno derecho*

1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:
 - a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
 - b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
 - c) Los que tengan un contenido imposible.
 - d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
 - e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
 - f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
 - g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.
2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Artículo 63 Anulabilidad

1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.
2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados.
3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo

constatados se erigen pues en piedra de toque para separar unos y otros. De los primeros emerge la presunción de certeza, de los segundos la presunción de legalidad.

Las referencias a las circunstancias de tiempo y lugar de los hechos aparecen como indispensables, no solo como dice CANO CAMPOS⁴⁹⁴, porque su ausencia hace dudar “*de la competencia y aptitud técnica y objetividad del agente o inspector que aprecia directamente los hechos, pues denota una grave falta de diligencia o atención que cuando menos empaña o ensombrece la presunción de veracidad*”, sino como este mismo autor advierte, por cuanto tales datos son esenciales para hacer posible la defensa mediante prueba en contrario del inspeccionado. Difícilmente pueden ser rebatidos hechos fuera del tiempo y del espacio. La indefensión que tal omisión ocasiona no se reproduce necesariamente en los casos de error en el señalamiento de estas circunstancias, siempre que válidamente puedan corregirse dentro del ámbito que a la corrección de errores se atribuye en el artículo 105⁴⁹⁵ de la Ley 30/1992. En este sentido el Tribunal Superior de Justicia de Castilla León, en Sentencia de 12 de Noviembre de 2010, consideró irrelevante el error en acta del término municipal al que pertenecen los viñedos de procedencia de la uva al salvarse éste en informe posterior⁴⁹⁶.

⁴⁹⁴ CANO CAMPOS, T. Presunciones y valoración legal de la prueba en el Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Civitas. Madrid 2008.. Pág. 126 y ss.

⁴⁹⁵ *Artículo 105 Revocación de actos y rectificación de errores*

1. Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.
2. Las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

⁴⁹⁶ Roj: STSJ CL 6405/2010 Id Cendoj: 47186330012010100867 Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso en su FJ 5º falla “QUINTO. El motivo relativo a la falta de presunción de certeza de los informes frente a las actas, no tiene la relevancia que quiere deducir de este hecho la parte apelante, pues aunque ello sea así, nada impide deducir de los informes los hechos y razonamientos jurídicos que sean pertinentes en base a lo que en ellos se consigna, en cuanto que tengan la suficiente fuerza convictiva, y el hecho de que el informe de 22 de enero de 2008 se extendiera con posterioridad al acuerdo recurrido, si se tiene en cuenta que se elaboró un previo informe en fecha 26 de noviembre de 2007, sobre la determinación de la variedades existentes en las parcelas de las que pudo provenir la uva introducida, informe este que recoge los particulares a ello atinentes, si bien con errores en la ubicación del municipio a que se refiere la parcela, y lo que hace el último de los informes, no es sino salvar el error del primero de ellos, según se expresa en su propio encabezamiento, en cuanto que se había expresado

También la identificación del veedor o inspector, la acreditación de tal condición y la suscripción del acta se revelan como elementos imprescindibles para dilucidar su competencia y la adecuación del procedimiento y el resultado de la inspección, pues como dice la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 12 de marzo de 2009⁴⁹⁷ *“lo relevante es que el que ejerza esta funciones esté investido para ello y dentro de sus atribuciones extienda el acta, en la que queden reflejados los hechos; y que se expida respetando los requisitos legales pertinentes”*.

La STC de 16 de marzo de 1998 hace referencia al baldón que supone para la presunción de veracidad el silencio de las condiciones subjetivas de las actas

incorrectamente el término municipal en que se encontraban las parcelas de que provenían, las viñas, todo lo cual se puede válidamente efectuar de conformidad con el ámbito que a la corrección de errores se atribuye en el artículo 105.2 de la Ley 30/1992.”

⁴⁹⁷ La STSJ CV de 12 de marzo de 2009 (Roj: STSJ CV 614/2009 Id Cendoj: 46250330012009100062 Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso) manifiesta en su FJ 2º que “Pretende desvirtuar el recurrente la manera en que ha actuado el Inspector, alegando algunas irregularidades procedimentales. Y en este caso procede decir en primer lugar que el art. 34.1 de la Ley 24/2003, afirma que: “en el ejercicio de sus funciones de control en materia de vitivinicultura, los inspectores de las Administraciones públicas tendrán el carácter de agente de la autoridad, con los efectos del artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Podrán solicitar el apoyo necesario de cualquier otra autoridad, así como de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad estatales, autonómicas o locales” esto supone, según reiterada aplicación jurisprudencial, como diremos, otorgar una presunción de certeza a dichas actas que, deben expedirse con los requisitos legales exigibles Y si bien no se precisa, como parece querer el recurrente que “se constituya en inspector en la tienda “que se inspecciona; ya que lo relevante es que el que ejerza esta funciones esté investido para ello y dentro de sus atribuciones extienda el acta, en la que queden reflejados los hechos; y que se expida respetando los requisitos legales pertinentes. Es obvio que si el Consejo Regulador es un órgano desconcentrado del Ministerio de Agricultura los inspectores del mismo tienen el carácter de agente de la autoridad, extremo por el que la inspección siguió el procedimiento establecido. No son aplicables en este caso, como pretende el recurrente, las reglas del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria, ya que no se trata de una materia sancionadora que entre en este ámbito, pues no estamos ni ante una infracción sanitaria, ni ante una infracción en materia de protección del consumidor ni ante una infracción en defensa de la calidad agro-alimentaria. Estamos ante una infracción a la normativa sectorial y específica en materia de Denominación de Origen y ante un tipo sancionador recogido en la Ley 24/2003. Por ello, el acta de inspección ha seguido el procedimiento correcto que se traduce en la expedición de la misma por inspectores de un órgano desconcentrado o en quien se delegan funciones de la Administración pública (art. 40.10 de la Orden de 20 de noviembre de 1991), como es Consejo Regulador del Cava (pag. 1 del expediente), a cuyo cargo existen para los servicios de inspección y vigilancia, tal y como dispone el art. 46.6 de la Orden citada de 1991, inspectores propios con esas funciones”-

“Así las cosas, lo que los valores que subyacen a los derechos fundamentales en juego exigen a las diligencias de prueba en el orden administrativo son unas mínimas condiciones objetivas y subjetivas que hagan posible su fiabilidad. Y si las primeras parecen centrarse en su normatividad y en la posibilidad de contradicción las segundas aluden a las características del sujeto que las practica.”

Respecto de la firma del acta por el inspector, la razón de su necesidad no es otra que la de establecer el necesario vínculo entre el acta y su redactor, pues de otro modo es imposible fijar la autoría necesaria para la discusión de su contenido. Y si bien es cierto que tal omisión puede ser subsanada por el inspector mediante la ratificación posterior en el procedimiento sancionador, esta lo sería, no ya de un documento investido de la presunción de veracidad, sino de una mera denuncia.

4. LAS ACTAS DE INSPECCION: VALOR PROBATORIO

Siendo la prueba un juicio del entendimiento humano en el que se trata de discernir sobre el alcance y realidad de los hechos que se enjuician, el modelo seguido para tales operaciones intelectivas gravita alrededor de las reglas del conocimiento empírico. Y dos son los extremos de la cuerda por los que ha de encontrar el equilibrio la inteligencia de la prueba. Uno, secundar un proceso lógico marcado por reglas ciertas y predeterminadas que imponen un resultado más o menos automático y cierto, en la confianza de obtener de este modo certezas lógicas, absolutas e incontestables, y en el otro extremo de la cuerda, se encontraría un modelo que asume que la objetividad no es sino un producto de la subjetividad de los hombres, en el que se busca la solución al proceso psicológico de la valoración que mejor encaje con la realidad de los hechos y elementos percibidos.

Estas distantes concepciones toman forma en la realidad jurídica en dos sistemas dispares, el de libre prueba legal o tasada y el de libre valoración de la prueba. En el sistema de prueba legal o tasada⁴⁹⁸ la eficacia de los distintos medios probatorios se halla fijada mediante reglas vinculantes para el juez, quien debe atenerse a ellas; es la norma jurídica la que impone al juzgador la obtención de conclusiones y consecuencias jurídicas prevista en la regla legal, completamente al margen de cualquier procesos psíquico interior. En el sistema de libre valoración, también llamado de la íntima convicción del juez, los requisitos de aceptación de las pruebas no aparecen estipulados en disposiciones legales. La valoración de la prueba es el resultado de un proceso interno del juzgador al margen de criterios legales predeterminados y únicamente regido por su propio criterio, por su experiencia de vida, por la sana crítica del juez, lo que no significa que los razonamientos en que se fundamente su decisión queden de la mano de la arbitrariedad, pues antes al contrario, se suponen racionales y respaldados por máximas razonadas y razonables. La prueba libre no es sinónimo de prueba arbitraria.⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ Su origen histórico se remonta al primitivo derecho germánico, en el cual, como es sabido, la prueba no tenía por objeto formar la convicción del juez, sino obtener, a través de ciertas experiencias (ordalías), la manifestación de la voluntad divina. Posteriormente, el llamado proceso común o romano Canónico acusó notablemente la influencia de dicho sistema, que vino a sustituir, en importante medida, al sistema romano de la libre convicción del juez. Entre los siglos XIII y XIV, como observa wyness millar, resulta patente la tendencia a la formación de reglas, muchas veces extravagantes, destinadas a predeterminar el valor de cualquier elemento probatorio. Paulatinamente, la legislación fue apartándose de esas reglas probatorias y se orientó en el sentido de acordar a los jueces mayor libertad de apreciación.

⁴⁹⁹ El sistema de valoración establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal es el llamado de libre valoración de prueba, el cual no significa libre arbitrio, sino que la valoración ha de versar en primer lugar sobre el resultado probatorio verificado en el juicio oral (aunque excepcionalmente pueda el tribunal fundamentar su sentencia en actos de prueba instructora, anticipada o preconstituida; en segundo lugar, tampoco se puede basar la sentencia, en la prueba obtenida ilícitamente o con violación de las garantías constitucionales, y por último, la valoración de la prueba se ha de realizar según las normas de la lógica, máximas de la experiencia o de la sana crítica, por lo que hay obligación, sobre todo cuando se trata de la llamada prueba indiciaria, de razonar el resultado probatorio en la declaración de hechos probados (STS de 21 de abril de 1987, 14 de julio de 1987 y 14 de septiembre de 1987)

En ocasiones, es una norma general la que determina la valoración de determinadas actuaciones tal como sienta el artículo 137.3 de la LRJPAC⁵⁰⁰. En otras

⁵⁰⁰ En puridad la Ley 30/1992 de RJAPPAC no determina una presunción de certeza, sin embargo, esta viene fijada por la LEC para los documentos públicos en el Art. 319.2 cuando señala que "...los hechos, actos o estados de cosas que consten en los referidos documentos se tendrán por ciertos...salvo que otros medios de prueba desvirtúen la certeza de lo documentado". En la Resolución 156/2010, de 8 de septiembre, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, de 08 Septiembre 2010 Exp: 10/633/A N^o: 156 Agricultura, se explica: "La jurisprudencia del TS ha limitado el valor atribuible a las actas de inspección, restringiendo la presunción de certeza sólo a los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el inspector o a los inmediatamente deducibles de aquéllos o acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta, como pueden ser documentos o declaraciones incorporadas a la misma. Quedan, por tanto, excluidos de la presunción de veracidad los hechos presuntos, no directamente apreciados por el inspector, las calificaciones jurídicas, las consideraciones subjetivas, los juicios de valor y las apreciaciones propias vertidas por el funcionario en la elaboración del relato fáctico. El TS considera las actas de inspección como documentos dotados de sustantividad propia a los que se le otorga un especial valor probatorio. La Sentencia del TS, de 22 de julio de 1997 -RJ 6235-, sintetiza el valor probatorio de las actas de inspección en los siguientes términos: "A) La presunción de veracidad atribuida a las Actas de Inspección se encuentra en la imparcialidad y especialización, que en principio, debe reconocerse al Inspector actuante (Sentencias, entre otras, de 18 enero y 18 marzo 1991; B) que esa presunción de certeza es perfectamente compatible con el derecho fundamental a la presunción de inocencia (artículo 24.2 CE), ya que el citado artículo 38 se limita a atribuir a tales actas el carácter de prueba de cargo, dejando abierta la posibilidad de practicar prueba en contrario. Y, C) que es también reiterada la jurisprudencia de este Tribunal que ha limitado el valor atribuible a las Actas de la Inspección, limitando la presunción de certeza a sólo los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el Inspector, o a los inmediatamente deducibles de aquellos o acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta como pueden ser documentos o declaraciones incorporadas a la misma (Sentencia de 24 junio 1991)." A su vez, la Sentencia del TS, de 12 de marzo de 1996 -RJ 2333-, advierte que es Doctrina consolidada del Alto Tribunal que: "...en el procedimiento administrativo sancionador, cuando el mínimo de actividad probatoria, que exige el principio de presunción de inocencia, viene determinado por funcionarios designados para realizar el control de determinadas y específicas actividades, la facultad de contra-prueba del interesado cobra mayor relieve debido a la consideración legal de los hechos inspeccionados como presunción iuris tantum. El artículo 137.3 LRJ-PAC dispone que los hechos constatados por funcionarios, a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de que las pruebas que en defensa de sus derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados. Esos documentos administrativos, en los que el funcionario actuante refiera los hechos por el constatados y sus circunstancias superan la condición de mera denuncia para ser considerados como prueba, es decir, con valor probatorio y con la consecuencia del desplazamiento del onus probandi al presunto infractor». Expuesto lo anterior, conviene también advertir que, en el ámbito de la inspección pública, actualmente se tiende a contar con la colaboración de entidades privadas en la función de control. Empero, esta tendencia normalmente está presidida por la idea del ejercicio público de la actuación inspectora atribuida a una inspección única integrada de personal funcionario. Se contempla la colaboración privada, pero únicamente respecto a la comprobación de las muestras tomadas en visitas de inspección, así pues, a la mera constatación y análisis de datos objetivos. La Doctrina científica considera que la actividad de estas entidades colaboradoras lo es delegada por la Administración y a título concesional. Se apoya en la jurisprudencia que ya se ha pronunciado en este sentido sobre la Inspección Técnica de Vehículos y que considera perfectamente extrapolable a otros ámbitos administrativos. En cuanto al alcance de la posible colaboración privada por delegación de la Administración, la Doctrina entiende que queda excluido el ejercicio de actividades que supongan la adopción de actos de poder, de actos de coacción, quedando, en consecuencia, la colaboración circunscrita a una actividad material o técnica, esto es, actividad de

ocasiones será la normativa sectorial la que proceda a ello. Así sucede con la presunción de certeza de ciertas denuncias o actas como las de la inspección de trabajo, las tributarias, o los boletines de denuncia por infracciones de tráfico.

Pero antes de seguir adelante conviene hacer una serie de precisiones, siguiendo en ellas el magisterio de CANO CAMPOS.

La primera de las cuestiones, debe ser sin duda, cual es el verdadero significado y fundamento de la declaración del artículo 137.3 al que remite la LVV en su artículo 34.

La redacción de este precepto parece lejos de cualquier semejanza a una presunción de certeza o veracidad. Tan solo se limita a proclamar la validez probatoria de unos documentos siempre y cuando reúnan los requisitos que en él se disponen; esto es, que sean constatados por un funcionario público, que este tenga además la condición de autoridad y que se formalicen en documento público observando las formalidades legales.

Esta dudosa cobertura de la llamada presunción de veracidad de las actas de inspección ha sido atajada por una jurisprudencia constante de nuestro TS⁵⁰¹ y

patrulla, técnicas de examen, verificación, comprobación, análisis, así como formulación de específicas declaraciones de conocimiento sobre lo comprobado a conCRETAR en certificaciones. Como señala dicha Doctrina, sólo cabe delegar funciones de asistencia posterior o simultánea a las visitas, no funciones de sustitución de la Administración en su práctica.

⁵⁰¹ La Sentencia de 19 de Julio de 2002 en su FJ 2º *Esta Sala, en sentencia de 20 de septiembre 1999, ha declarado que el Acta constituyen una prueba documental pública que permite considerar constatados los hechos que reflejan, como resulta del art. 137.3 de la Ley de Régimen Jurídico EDL 1992/17271. En idénticos términos, las Sentencias de esta Sala de 1 EDJ 2001/47751, 8 y 15 de octubre, 5 de noviembre, 3 y 10 de diciembre de 2001 y 20 de febrero de 2002. En esta misma línea más rotunda es la declaración contenida en la STS de 12 de marzo de 1996 –RJ 2333- en la que se afirma que “...en el procedimiento administrativo sancionador, cuando el mínimo de actividad probatoria, que exige el principio de presunción de inocencia, viene determinado por funcionarios designados para realizar el control de determinadas y específicas actividades, la facultad de contra-prueba del interesado cobra mayor relieve debido a la consideración legal de los hechos inspeccionados como presunción iuris tantum. El artículo 137.3 LRJ-PAC dispone que los hechos constatados por funcionarios, a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de que las pruebas que en defensa de sus derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados. Esos documentos administrativos, en los que el*

secundada por Tribunales Superiores de Justicia, en la que se llega a afirmar que la presunción de veracidad de las actas de inspección *está actualmente contemplada con carácter general en el artículo 137.3 de la ley 30/1992*⁵⁰²

La misma terminología empleada por los legisladores y tribunales se presta a confusión, pues en unas ocasiones se habla de valor probatorio, en otras de presunción de veracidad e indistintamente también de presunción de certeza. Todas ellas refieren a una misma voluntad de dotar las actuaciones de los inspectores de un plusvalor respecto de la mera denuncia de un particular, pero no todas lo hacen de manera unívoca. Mientras la LRJPAC considera pruebas válidas las descritas en el artículo 137.3, en la legislación sectorial vitivinícola encontramos tanto el empleo de esta expresión como la de presunción de certeza, siendo la de presunción de veracidad empleada por los órganos jurisdiccionales.

En realidad, como apunta certeramente CANO CAMPOS⁵⁰³, la propia denominación de presunción tampoco es correcta por cuanto su concepto técnico exige dos hechos claramente diferenciados; el hecho base y el hecho presunto. El primero de ellos, del que resulta la concurrencia del segundo, es sobre el que recae la carga de la prueba, de suerte que probado el hecho base, se entiende probado el hecho presunto. En la presunción de veracidad no existe tal dislocación de hechos, tan solo existe un único hecho; el presenciado y constatado por el inspector en el acta, y que con las formalidades legales, hacen que este se tenga por cierto, salvo prueba en contrario.

No estamos pues, ante verdades interinas o falsas presunciones en las que se da por cierto un hecho sin necesidad de que la parte a quién beneficia haya de probar hecho

funcionario actuante refiera los hechos por el constatados y sus circunstancias superan la condición de mera denuncia para ser considerados como prueba, es decir, con valor probatorio y con la consecuencia del desplazamiento del onus probandi al presunto infractor"

⁵⁰² STSJ Cataluña de 30 de marzo de 2000 (Ar. 586)

⁵⁰³ CANO CAMPOS, T. Presunciones y valoración legal de la prueba en el Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Civitas. Madrid 2008. Pág. 30

alguno (como la posesión), ni tampoco ante ficciones jurídicas, en las que se tiene un hecho por cierto pese a saberse a ciencia cierta que este no ha ocurrido (*nasciturus* se le considera nacido para cuanto le sea beneficioso).

El fundamento del valor probatorio de las actas de inspección no es único. Algunos autores enlazan este valor probatorio con la presunción de legalidad de los actos administrativos, como acto administrativo que es. Otros autores entienden que tal fundamento puede hallarse en la especialización e imparcialidad de la actuación de la Administración, según el mandato constitucional del Art. 103.3 de nuestra Constitución, posición esta compartida por la Jurisprudencia de nuestro TS, que entre otras⁵⁰⁴, en Sentencia de 15 de Noviembre de 1996⁵⁰⁵, diseccionando el valor probatorio de las actas de inspección, se pronuncia sobre este fundamento:

“...que la presunción de veracidad atribuida a las Actas de Inspección se encuentra en la imparcialidad y especialización que, en principio, debe reconocerse al Inspector actuante (sentencias, entre otras, de 18 de enero y 18 de marzo de 1991) dejando abierta la posibilidad de practicar prueba en contrario. La presunción de veracidad atribuida a las Actas de Inspección se encuentra en la imparcialidad y especialización, que en principio, debe reconocerse al Inspector actuante”

La imparcialidad que supone la apreciación de los hechos esté libre de todo prejuicio, por completo desligado de las circunstancias objetivas y subjetivas que se reflejan, lo que se garantiza a través de la especialización técnica y la desafección personal que se presume en el inspector.⁵⁰⁶

⁵⁰⁴ Sentencias, entre otras, de 18 enero y 18 marzo 1991. También la STSJ Cataluña de 12 de Julio de 2007 (JUR 2008, 36302); señala que dicha presunción “deriva de la especialización e imparcialidad que se reconoce a los funcionarios actuantes en su condición de empleados públicos al servicio de la Administración, sometidos por imperativo constitucional a la Ley y al Derecho”

⁵⁰⁵ STS Núm. Roj: STS 6367/1996 Id Cendoj: 28079130041996100044. Sala de lo Contencioso. FJ 4º.

⁵⁰⁶ STS de 16 de Julio de 1982 (RJ 1982, 5433), de 26 de Abril de 1989 (RJ 1989, 3140)

El deber de probidad y objetividad exigido a los funcionarios persigue, no solo evitar la contaminación ideológica en el desarrollo de su actividad, persigue también la necesaria asepsia en todas sus actuaciones, sometidas únicamente al principio de legalidad. Esta exigible conducción por los derroteros de la imparcialidad y el derecho es lo que permite dotar y justificar en las actas de inspección de la pregonada presunción de certeza.

A este plano teórico podemos sumar razones de orden más práctico. De una parte no puede obviarse el hecho que en determinados casos resulta prácticamente imposible acreditar a posteriori la existencia de hechos que no pueden volver a repetirse o que por su propia esencia solo suceden una vez. De otra parte, como acertadamente señala CANO CAMPOS⁵⁰⁷, no parece razonable que el legislador encomiende a veedores e inspectores la redacción de actas que incorporadas al procedimiento sancionador únicamente el mismo valor probatorio que cualquier otra prueba testifical aportada por otras testigos, ya que ello supondría que la formalización del acta, amén de una pérdida de tiempo, despojaría a la actividad inspectora de su sentido.

La STC 76/1990, de 26 de abril⁵⁰⁸, (BOE 30/5/1990) sostiene que no se erige en las actas de inspección una presunción iuris et de iure de veracidad o de certeza ya que expresamente se admite la prueba en contrario. El Fundamento Jurídico Duodécimo de la citada sentencia contiene el sentir del Tribunal⁵⁰⁹ sobre la presunción de certeza:

⁵⁰⁷ CANO CAMPOS, T. Presunciones y valoración legal de la prueba en el Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Civitas. Madrid 2008. Pags. 69 y 70

⁵⁰⁸ http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1990-0076

⁵⁰⁹ En idéntico sentido se pronuncian las Sentencias del mismo Tribunal 2/2003, de 16 de enero, 187/2006, 23/1995 y 169/1998, entre otras. Y como sostiene la Doctrina (BUENO ARMIJO, REBOLLO PUIG) también lo entiende así la jurisprudencia ordinaria y menor, aun sin afirmar expresamente que las actas de inspección pueden ser prueba suficiente para destruir la presunción de inocencia. Y ya antes de esta Sentencia el TC en el ATC 7/1989 (RTC 1989\7 AUTO) señala que las actas de inspección no gozan de veracidad absoluta e incontestable, lo que no sería constitucionalmente admisible, sino que pueden declinar ante los resultados de otros medios de defensa que conduzcan a conclusiones distintas o incluso

“... Ha de excluirse «a limine» que el art. 145.3 de la LGT establezca una presunción legal que dispense a la Administración de toda prueba respecto de los hechos sancionados, puesto que el precepto parte justamente de la existencia de un medio probatorio válido en Derecho. El precepto combatido no establece tampoco una presunción «iuris et de iure» de veracidad o certeza de los documentos de la Inspección, sino que constituye un primer medio de prueba sobre los hechos que constan en las actas y diligencias de la Inspección tributaria, cuyo valor y eficacia ha de medirse a la luz del principio de la libre valoración de la prueba. En el expediente administrativo sancionador, la aplicación del precepto impugnado no constituye quiebra alguna del derecho fundamental a la presunción de inocencia, pues nada impide que frente a las actas se puedan utilizar los medios de defensa oportunos, lo cual no supone invertir la carga de la prueba, sino actuar contra el acto de prueba aportado por la parte contraria. En vía judicial, las actas de la Inspección de Tributos incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho. Las actuaciones administrativas formalizadas en las diligencias y actas de la Inspección, no tienen la consideración de simple denuncia, sino que son susceptibles de valorarse como prueba en la vía judicial contencioso-administrativa, pudiendo servir para destruir la presunción de inocencia.” sin necesidad de reiterar en dicha vía la actividad probatoria de cargo practicada en el expediente administrativo.”

Del contenido de esta resolución podemos extraer las siguientes conclusiones:

I. El trasunto del derecho fundamental a la presunción de inocencia del artículo 24 CE al Derecho Administrativo Sancionador supone que la Administración no pueda fundamentar sus resoluciones sancionadoras al margen completamente de elementos

contrarias o incompatibles con ellas, ya que nada impide que puedan ser combatidos por cualesquiera medios de prueba admitidos en derecho.

probatorios, lo que obliga a delimitar y pormenorizar el valor y eficacia probatoria de las actas de inspección.

II. La presunción de veracidad que consagra el artículo 137.3 no dispensa a las Administraciones de la carga de la prueba sino que lo que produce es una inversión de la carga la misma. Que las actas de veedores e inspectores tengan la virtualidad necesaria para fijar como ciertos los hechos o circunstancias presenciadas por ellos no debe llevar a equiparar los efectos de la presunción de legalidad de los actos administrativos con la dispensa de la carga de la prueba para la Administración, pues como dice SOLDEVILA FRAGOSO⁵¹⁰ la eficacia de los actos administrativos desde el momento de su dictado es una cosa y otra distinta que como consecuencia de ello se invierta la carga de la prueba, ya que la declaración del art. 80 LRJAP “*Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho*” no parece eximir a ninguna de las partes de probar estos hechos relevantes, más aun cuando se trata del Derecho Administrativo Sancionador. La Sentencia del TS de 18 de diciembre de 1991 declarara que “*atribuye a las actas de la inspección valor y fuerza probatoria, salvo prueba en contrario, lo que supone una inversión de la carga de la prueba y la atribución al sujeto pasivo del acta de la de desvirtuar su contenido con pruebas adecuadas.*” En realidad, no hay una autentica inversión de la carga de la prueba, sino la necesidad de desvirtuar las pruebas aportadas por la Administración, en este casos las actas de inspección, con otras pruebas que las combatan.

III. Como ya se ha dicho, el valor probatorio de las actas de veedores e inspectores, en la extensión que les marca la jurisprudencia, pueden ser bastantes para enervar el derecho a la presunción de inocencia. Ahora bien, esto no torna las actas de inspección en una prueba privilegiada sobre los demás medios de prueba habidos en el

⁵¹⁰ Derecho sancionador: valor probatorio de las actas y Doctrina constitucional sobre el principio de legalidad y la subdelegación reglamentaria Comentario a la STSJ Navarra de 4 de noviembre de 2003 Por SOLDEVILA FRAGOSO, S., Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional www.larioja.org

procedimiento sancionador. Así lo demuestra el hecho de admitirse la prueba en contrario. En realidad, estamos ante una determinación ex ante de la fuerza probatoria de las actas de inspección. La ley no hace sino acoger las reglas del sentido común, que conducen a aceptar lo manifestado en las actas salvo que se demuestre que estas no son veraces. No puede ser de otra manera. El juzgador habrá de valorar el conjunto de pruebas practicadas para alcanzar su convicción, atribuyendo a las actas la fuerza probatoria legalmente reconocida sin que pueda prevalecer sobre todas las demás pruebas. Y siendo como es la apreciación de las pruebas de cargo una actividad coyuntural, serán las circunstancias de cada caso concreto las que determinen la valoración de aquellas. Como ya hemos dicho, esta regla de valoración legal de las actas de inspectores y veedores ni invierte la carga de la prueba ni las aúpa a ningún privilegio probatorio.

Respecto a la valoración de las actas de inspección como medio probatorio, ya se ha dicho que los hechos constatados en las actas se reputen por ciertos no significa necesariamente que por ello quede desvirtuada la presunción de inocencia. No existe un automatismo entre la elevación de las actas y la imposición de una sanción. Antes al contrario, las actas deberán ser valoradas por el juzgador como una prueba más⁵¹¹.

La imposición de sanciones necesita ir precedida de una actividad probatoria de cargo. No obstante, la convicción judicial debe sostenerse en verdaderas pruebas, reconocidas por la ley como tales y no en otras circunstancias que legalmente no tengan esta consideración. La valoración del resultado de esta actividad que hace el juzgador, administrativo o judicial, ha de ceñirse a las reglas de la sana crítica, según criterios

⁵¹¹ En este sentido resulta interesante el contenido de la STS de 20 de Diciembre de 1999 (Roj: STS 8254/1999 Id Cendoj: 28079130041999100013), en cuyo FJ 9º “Las Actas constituyen una prueba documental pública que permite considerar constatados los hechos que reflejan, como resulta del artículo 137.3 LRJ y PAC. Y frente a tales pruebas, cuya valoración, como se ha dicho, puede resultar idónea para desvirtuar la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), resulta insuficiente la alegación de la parte actora relativa a la existencia de botellas de “Freixenet, S.A.” en los almacenes de “Segura Viudas, S.A”, ya que esta circunstancia por sí misma no afecta necesariamente a la realidad del incumplimiento del plazo establecido por la norma en relación con las botellas a las que se refieren las actas.”

lógicos, con la sola excepción de los hechos a los que alude el artículo 137.2 de la LRJPAC, esto es, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes, que vinculan a las Administraciones Públicas en los procedimientos sancionadores que sustancien.

Aunque en el Derecho Administrativo Sancionador no exista una regla expresa que así lo declare, es opinión común entre autores y tribunales que debe regir para la valoración de las pruebas en el procedimiento sancionador el mismo sistema de valoración prevista para el proceso penal. El artículo 741⁵¹² de la Ley de Enjuiciamiento Criminal consagra este principio de libre valoración al dejar la apreciación de las pruebas practicadas a la conciencia del Tribunal.

En principio, las pruebas deben ser valoradas conforme a las reglas de la sana crítica, sin que ello suponga algo puramente arbitrario o intuitivo del juzgador, sino que la valoración ha de ajustarse a criterios lógicos y racionales (STS 2 de noviembre de 1990, STC 341/1993, de 18 de noviembre). Ello no es sino consecuencia de la necesidad de motivación tanto de sentencias, exigido por el artículo 120.3 de la Constitución como de las resoluciones y actos administrativos que relaciona el artículo 54 de la LRJAP⁵¹³.

⁵¹² Art. 741 LCRr. "El Tribunal, apreciando, según su conciencia las pruebas practicadas en el juicio, las razones expuestas por la acusación y la defensa y lo manifestado por los mismos procesados, dictará sentencia dentro del término fijado en esta Ley. Siempre que el Tribunal haga uso del libre arbitrio que para la calificación del delito o para la imposición de la pena le otorga el Código Penal, deberá consignar si ha tomado en consideración los elementos de juicio que el precepto aplicable de aquél obligue a tener en cuenta".

⁵¹³ Artículo 54 Motivación

1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos. b) Los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje. c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos. d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en los artículos 72 y 136 de esta Ley. e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos. f) Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa. 2. La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con

En lo que nos ocupa, el valor probatorio de las actas de inspectores y veedores, no cabe duda que estamos ante un supuesto de prueba legal o tasada, ya que es el propio ordenamiento jurídico el que fija el alcance probatorio de los que refleja esta prueba documental. Y ello es así pese a que como ha reconocido una jurisprudencia profusa y constante los veedores de los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen, ni siquiera son funcionarios públicos, lo que no ha sido obstáculo para que esta misma jurisprudencia, como ya vimos, considere que las circunstancias que los veedores de las denominaciones de origen consignan en sus actas se consideran probados en tanto no se demuestre lo contrario por la otra parte.

Esto sin embargo no está exento de ciertas matizaciones, como iremos viendo.

La LVV de 2003 establece en su artículo 34 apartado 1º *“En el ejercicio de sus funciones de control en materia de vitivinicultura, los inspectores de las Administraciones públicas tendrán el carácter de agente de la autoridad, con los efectos del artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común...”* Estos efectos no son otros que reconocimiento del valor probatorio de los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

Este modo elíptico de reconocimiento no es el seguido en la legislación autonómica, que acostumbra a consagrar esta valoración legal de las actas directa e inmediatamente en su articulado. Así valga como ejemplo el apartado 4º del artículo 51 de Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja, anterior a la LVV de 2003 en la que literalmente se dice que "4. *Los hechos constatados por el inspector que*

lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte

se formalicen en las actas de la inspección observando los requisitos establecidos en el apartado anterior, tendrán presunción de certeza, salvo que del conjunto de las pruebas que se practiquen resulte concluyente lo contrario."

Las actas de veedores e inspectores son documentos administrativos que reuniendo los requisitos legales tienen plena eficacia probatoria en el procedimiento administrativo. Cuando en el procedimiento no se cuestiona su autenticidad ni su legalidad formal ni material tampoco puede ponerse en tela de juicio su valor como prueba de cargo, ni la veracidad de los hechos consignados en ella.

En cualquier caso, las actas de inspección válidamente incorporadas al procedimiento, aun cuando no gozaran de la presunción de certeza, su fuerza probatoria no variaría gran cosa, pues el juego de las reglas de la apreciación conjunta de la prueba y su libre valoración conduciría a la misma conclusión de tomar por cierto lo manifestado en acta por inspectores o veedores pues el fundamento de la especialización e imparcialidad de la actuación de la Administración sobre el que descansa aquella presunción, no desaparece con ella, de modo que lo que parece aconsejar la sana crítica es dar por cierto los hechos constatados por observación directa del funcionario o agente de la autoridad en el ejercicio de sus funciones y de su competencia, salvo que otra cosa se demuestre.

La legislación autonómica ha recogido la regla legal de la presunción de certeza de las actas de inspectores y veedores sin introducir modificaciones sustanciales respecto a la normativa nacional. La Ley 5/2004 de 7 de mayo de ordenación vitivinícola del País Vasco en el número 2 del Art. 40 establece que los hechos reflejados por el inspector en las actas tienen presunción de certeza, salvo que del conjunto de las pruebas que se practiquen se deduzca lo contrario. Algo más elaborada aparece la regla en Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja, cuyo Artículo 51 concede esta presunción a los hechos constatados por el inspector que se formalicen en las actas de la inspección observando los requisitos establecidos en el mismo artículo, a salvo siempre de que del conjunto de las pruebas que se practiquen

resulte concluyente lo contrario. En términos similares se redacta el artículo 51.2 de Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón, con la puntualización en este caso que los hechos constatados que gozan de la presunción son los de los “inspectores habilitados”.

La Ley 2/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat, de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana, hace un guiño a la LRJAP, siendo la única normativa legal autonómica que dedica un artículo al valor probatorio de las actas de inspección. El apartado 2º del Artículo 60 comienza diciendo que “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,..” para reconocer seguidamente la presunción de certeza a los hechos constatados por los inspectores que se formalicen en acta y sin perjuicio de las pruebas en contrario que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

El numero 3 extiende, al igual que hace la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha en su artículo 41, esta presunción a las comprobaciones efectuadas por los agentes del cuerpo específico de la Comisión al que se refiere el artículo 72.3 del Reglamento (CE) 1493/1999, por inspectores de otras Comunidades Autónomas o de los otros Estados miembros, en el marco de los procedimientos de asistencia mutua entre autoridades de inspección.

Llama la atención, en el caso de la legislación castellano manchega que haciendo esta extensión a las comprobaciones efectuadas por los agentes del cuerpo específico de la Comisión, de los organismos competentes del resto de las Comunidades Autónomas o de los otros Estados miembros, no contiene sin embargo una regla que la reconozca para sus propios agentes, inspectores o veedores.

Por su parte la Ley Foral 16/2005 de 5 de diciembre nada dice sobre el valor probatorio de las actas de inspección y hay que acudir al Artículo 97.2 del Decreto

93/2006 para encontrar su ubicación. Dirá este precepto que *“Las actas e informes que el personal inspector extienda en ejercicio de sus facultades tendrán naturaleza de documentos públicos y tendrán valor probatorio de los hechos que motiven su formalización, sin perjuicio de las pruebas que puedan señalar o aportar los interesados.”*

CONCLUSIONES:

La regulación de las facultades sancionadoras estuvo presente en nuestro ordenamiento jurídico desde el Estatuto del Vino de 1932. Desde ese momento comienza una inexorable evolución de la legislación en la que estas potestades sancionadoras terminaran definitivamente desplazadas hacia el ámbito competencial de los Consejos Reguladores, situación que se mantuvo invariable hasta la aprobación de la LVV de 2003.

Como era de esperar, este giro copernicano en el régimen sancionador hizo correr ríos de tinta entre autores, agentes del sector, periodistas, tribunales e incluso desde el Consejo de Estado.

No es difícil advertir la trascendencia que supuso la pérdida para los Consejos Reguladores de esta potestad, verdadera herramienta y casi la única con la que la vieja ordenación del sector contaba para mantener la disciplina jurídica en un sector en el que la necesidad de la existencia de un régimen jurídico nace precisamente en la proliferación del fraude, como ya vimos.

Los Consejos Reguladores, cuyo protagonismo era casi absoluto en esta materia, dejan abruptamente de participar en el procedimiento sancionador mas que de manera casi testimonial a través de la denuncia de las infracciones de que tengan conocimiento.

La nueva normativa, que nace de la necesidad de adaptar nuestro ordenamiento jurídico sectorial tanto al sistema de distribución de competencias normativas entre el Estado y las CC.AA. establecido por la Constitución de 1978, como a la normativa comunitaria vigente en nuestro país desde nuestra adhesión a la CEE en 1985, impone una nueva ordenación en la que hace sentir mas sensiblemente que en otros aspectos de la LVV, las diferentes sensibilidades que el legislador autonómico tiene respecto a las previsiones de la LVV. Nos encontramos de esta suerte ante una diversidad de regímenes sancionadores en uno de los aspectos mas cruciales de toda ordenación y especialmente de la represiva; la seguridad jurídica.

En la misma trayectoria que vimos en los apartados anteriores, también nos toparemos aquí con la ya natural resistencia al abandono del modelo anterior. Incluso la propia Administración General del Estado, después de publicada la Ley, devolvió a los Consejos Reguladores parte del protagonismo perdido en el procedimiento sancionador mediante la Orden AAA/838/2012, de 20 de abril, sobre delegación de competencias del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Además, el reconocimiento que algunas leyes autonómicas y Reglamentos de Denominaciones de Origen hacen a las Actas de los Veedores de los Consejos, a las que se llega a reconocer el mismo valor probatorio que las de los inspectores de las Administraciones, permite a los Consejos, al menos en parte, recobrar algo de su antigua presencia en estos asuntos.

CONCLUSIONES FINALES

1.- Los C.R. vinieron actuando en el sector vitivinícola como órganos desconcentrados del INDO, según la arquitectura prevista en el Estatuto de la Vid, la Viña y los Alcoholes de 1970. Ello supuso una importante limitación desde el punto de vista de su capacidad relacional. La LVV trato de paliar en parte esta situación ofreciendo en su articulado diferentes modelos de personificación jurídica pública y privada con el propósito último de dotarlos de una personalidad jurídica propia, encaminada a reducir los vínculos con la Administración que la legislación anterior imponía. Pero lo cierto es que la inmensa mayoría de las legislaciones autonómicas han optado por la configuración de los Consejos Reguladores como corporaciones de derecho público, adoptando así de entre todas las opciones de la LVV por la menos rupturista, y que venía avalada por algunos pronunciamientos judiciales inmediatamente anterior a la redacción de la propia LVV.

2.- En cuanto a su régimen jurídico se establece en la totalidad de los textos legales la sujeción de su actividad, con carácter general, al Derecho Privado, excepto en las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas, en las que deben sujetarse al Derecho Administrativo.

3.- La declaración como corporaciones de Derecho Público de los C.R. solventa en gran medida los inconvenientes que desde el punto de vista jurídico planteaba el ejercicio de funciones públicas por parte de entes privados. En realidad, con esta fórmula, las legislaciones autonómicas no hacen sino elevar a norma jurídica la doctrina del Tribunal Supremo a propósito de la naturaleza jurídica de los Consejos Reguladores en el Estatuto del Vino, de la Viña y de los Alcoholes.

4.- El propósito principal de la LVV en esta materia no fue otro que el de poner fin al monopolio que los Consejos Reguladores habían poseído históricamente en el control y certificación de la calidad del vino, y que traía su justificación en un deseo de evitar que unas mismas personas fuesen jueces y partes. Esta intención no disimulada de la LVV se hizo evidente en los primeros borradores de la Ley y solo las presiones que ejercieron algunos Consejos Reguladores, hizo que se abriera una posibilidad a que los mismos Consejos Reguladores continuaran ejerciendo las funciones de control e inspección siempre y cuando cumplieran las exigencias de independencia y objetividad estampadas en el texto legal. Hasta la LVV los Consejos Reguladores fueron competentes en exclusiva para calificar la calidad de los vinos de las bodegas inscritas. Con el nuevo texto legal de 2003 se ofrecerá para el control y la certificación del vino un abanico de sistemas que, bien supone la externalización de este control mediante su encomienda a entidades privadas, bien se deja en manos de una entidad pública adscrita a la Administración competente, bien se tolera que la estructura de control quede integrada dentro del Consejo Regulador, con las condiciones que marca la LVV

5.- De nuevo, y al igual que veíamos para los Consejos como órganos de gestión, es mayoritaria la opción entre los legisladores autonómicos que se decanta por la solución más continuista con el modelo anterior, incorporando a los Consejos Reguladores las antiguas estructuras de control que ya habitaban en él. Lo que en muchas ocasiones se hará mediante una simple adaptación orgánica de los Consejos, desnuda sin embargo del sistema de garantías de independencia del órgano de control y de inamovilidad de sus miembros. *"Si queremos que todo siga como está, necesitamos que todo cambie."*

6.- La regulación de las facultades sancionadoras estuvo presente en nuestro ordenamiento jurídico desde el Estatuto del Vino de 1932. Desde ese momento comienza una inexorable evolución de la legislación en la que estas potestades sancionadoras terminaran definitivamente desplazadas hacia el ámbito competencial de los Consejos Reguladores, situación que se mantuvo invariable hasta la aprobación de

la LVV de 2003. Como era de esperar, este giro copernicano en el régimen sancionador hizo correr ríos de tinta entre autores, agentes del sector, periodistas, tribunales e incluso desde el Consejo de Estado. Los Consejos Reguladores, cuyo protagonismo era casi absoluto en esta materia, dejan abruptamente de participar en el procedimiento sancionador más que de manera casi testimonial a través de la denuncia de las infracciones de que tengan conocimiento.

7.- La nueva normativa, que nace de la necesidad de adaptar nuestro ordenamiento jurídico sectorial tanto al sistema de distribución de competencias normativas entre el Estado y las CC.AA. establecido por la Constitución de 1978, como a la normativa comunitaria vigente en nuestro país desde nuestra adhesión a la CEE en 1985, impone una nueva ordenación en la que hace sentir más sensiblemente que en otros aspectos de la LVV, las diferentes sensibilidades que el legislador autonómico tiene respecto a las previsiones de la LVV. Nos encontramos de esta suerte ante una diversidad de regímenes sancionadores en uno de los aspectos más cruciales de toda ordenación y especialmente de la represiva; la seguridad jurídica.

8.- En la misma trayectoria que vimos en los apartados anteriores, también nos topamos aquí con la ya natural resistencia al abandono del modelo anterior. Incluso la propia Administración General del Estado, después de publicada la Ley, devolvió a los Consejos Reguladores parte del protagonismo perdido en el procedimiento sancionador mediante la Orden AAA/838/2012, de 20 de abril, sobre delegación de competencias del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Además, el reconocimiento que algunas leyes autonómicas y Reglamentos de Denominaciones de Origen hacen a las Actas de los Veedores de los Consejos, a las que se llega a reconocer el mismo valor probatorio que las de los inspectores de las Administraciones, permite a los Consejos, al menos en parte, recobrar algo de su antigua presencia en estos asuntos.

SUMMARY

I. INTRODUCTION

The present study aims to explore the evolution and development of Regulatory Boards designations of origin in the Spanish legal system since its inception in the early twentieth century to today.

His controversial legal nature that reaches and affects its own definition, the different organizational structures adopted in practice, it fits as legal subjects and composition occupy the bulk of the first part of this study, which also exposes its economic regime and financial and legal status of their staff.

As separate parts regulators will look tips from the optical to the management and control. The new law operates a profound transformation on the boards following a redefinition of its objectives and functions and clear purpose of separating the functions of management and control had hitherto intertwined and confused on a single governing board designations of origin: Tips Regulators. The new text articulate the transition to separation between the two functions offering a wide range of impersonations and control models

Particular interest as it represents in the evolution and development of its activity is open to the sanctioning power of these regulatory councils, as was assumed and as has been lost. In this way it will go analyzing how the sanctioning power of the Regulatory Councils rhythm of her evolution itself of the legal sector and the other rules, especially the Spanish Constitution of 1978 and the Law on Vine and Wine 2003.

After a brief introduction to the sanctioning authority in the Spanish legal system, we address the objective and subjective areas of this power but within the law and wine, both the State and the Autonomous Communities, finally looking back at the Regulatory Councils and the role on stage that draws the current system.

Finally , the last part of the study focuses on the figure of the overseers of the Regulatory Councils , linked to them since their genesis and today , with the loss of the sanctioning powers of the Councils are in a diffuse situation , also a consequence of food quality legislation which in practice has meant the phagocytosis of what have been their skills and traditional activities , producing , in parallel to what happens with the power to sanction a shift of powers in favor of the Administrations public , in this case , the regional Councils inspectors .

II. OBJECTIVES

This study aims to deepen the new provision of the Regulatory Boards and the impact it has had the foresight of the legislature to separate the control and management structures, the mutation in their legal nature and even its own concept and definition. In short, they are responding to that experienced metamorphosis in the management bodies of the powerful tool represented by the designations of origin, in the wine sector, where we have the first vineyard in the world and yet we are the third wine producers and exporters third world, behind in both France and Italy.

Special attention should be paid to the development of this study to the sanctioning authority in the order in which sectoral Regulatory Boards of Appellations of Origin wine are incardinated. It can not be otherwise, given that all the transformations intended by the Act of Vine and Wine, 2003, shifting this power in favor of the Autonomous Councils has been, is and will remain workhorse between the

legal industry players and government. Indeed, by the loss of their old regulatory boards sanctioning powers has stripped them of all useful tool to discipline designations that manage and control, being reduced to mere complainants before the Administration of behaviors that traditionally repressed. This has meant a remarkable decline, both qualitatively and quantitatively, in the participation of Regulatory Boards in an infringement procedure, it should be borne in mind that the reassignment papers operated by the Law on Vine and Wine, in which a Councils are entrusted with the telltale number of offenses committed by one of its members, not just a starting point to ensure commitment to the repressive activity of the Regional Administration, which is assumed the power to educate and punish with deviations also see.

Addressing the new architecture of the sanctioning authority in the regional legislation, we will examine not only from the subjective point of view of the actors, assets and liabilities, but also see in detail the new legal regulation of the figure of the seer, to through the successive analysis of its historical evolution, its participation in the infringement procedure and the result of his activity; Inspection reports and its probative value. It seeks to provide a portrait of the legal and regulatory regime Autonomous Communities have in store for this traditional and historic legislation contained in the wine country and the 2003 national text and leave delays

III. RESULTS

The result of this study, after eleven years of implementation of Law 24/3003 of the Vine and Wine, is a portrait or a portrait of what the present legal reality of Regulatory Boards of Appellations of Origin vinous.

For this purpose, it has become a journey of four major blocks:

I. A first introductory study of the legal architecture of the Councils, from its earliest record to the present day, different configurations have been receiving, the evolution of their structures and material and human resources that have been served.

II. A second block in which the regulatory boards are discussed in consideration of managers bodies of Appellations of Origin, committed essential that has been and is the real reason to exist, with focus on the aims and functions under the Act Vine and Wine, but also to the modifications introduced in this catalog autonomous texts.

III. The third section deals with the position of the councils as organs of control on the basis of the new features introduced in this area by the 2003 Act to reach the autonomous interpretation of its provisions, in which we will see how the proposed framework for national legislation is reduced to two antithetical models in the regional legislation, the corporate model and the institutional model, to a third, intermediate or tertium genus is added.

IV. The fourth and last part presents one, maybe the most meaning, the workhorses that emerge from the Law on Vine and Wine; sanctioning powers in the Wine Law. This block will be dealt with the regime prior to the 2003 Act, the new regulation violations and penalties, the changes introduced in the system by regional legislation, the new role assumed by the regulatory boards and finally, the transformation in the figure of suppliers and their new location in the field of surveillance and prevention of fraud.

IV. CONCLUSIONS

The C.R. had been operating in the wine sector as decentralized bodies INDO as architecture under the Statute of the Vine, Vine and Spirits 1970. This was an important limitation from the point of view of its relational capabilities. The LVV try to partially alleviate this situation by offering different models in its articulated legal personification of the ultimate purpose of providing them with legal personality, aimed at reducing the links to the Administration imposed the previous legislation.

The truth is that the vast majority of regional laws have chosen the configuration of Regulatory Boards and public corporations, adopting of all the options for LVV less disruptive, and that came backed by some judicial pronouncements immediately prior to the drafting of the LVV own

As for its legal regime securing their trade, in general, private law, except in proceedings involving the exercise of public powers, which should be subject to administrative law.

The truth is that statement as corporations under public law of the CR largely overcomes the drawbacks from the point of law raised the exercise of public functions by private entities. Actually, with this formula, the regional laws do nothing but raise legal standard doctrine of the Supreme Court concerning the legal nature of the regulatory boards in the Statute of Wine, Vine and Spirits.

LVV with the intention of the Government in this matter was none other than ending the monopoly that had possessed historically Regulatory Boards in the control and certification of the quality of wine, and brought justified by a desire to prevent a same people were judges and parties.

This undisguised intention of LVV was evident in the first drafts of the Law and the pressures exerted only a few regulatory boards, made it a possibility that the same regulatory boards continue exercising control functions and inspection opening as always meet the requirements of independence and objectivity in the legal text printed.

To LVV Regulatory Boards were exclusively competent to assess the quality of the wines from the wineries registered.

With the new 2003 statute provide for the control and certification of wine a range of systems that either involves the outsourcing of this control by their assignment to private entities, either left in the hands of a public body attached to the Administration competent, well-tolerated control structure that is integrated within the Regulatory Board under the conditions marking the LVV

Again, and as we saw for councils as management bodies, is the majority choice among regional legislators who opted for more continuity solution with the previous model, incorporating the Regulatory Boards ancient control structures already inhabiting on it. What is often done through a simple organic adaptation of the Councils, however bare system guarantees independence of the body control and tenure of its members: "If we want everything to stay as it is, we need everything to change."

The regulation of sanctioning powers was present in our legal system from the Wine Statute 1932. From that moment begins an inexorable evolution of legislation in these sanctioning powers ended definitely shifted toward the competence of the Regulatory Boards, situation remained unchanged until the adoption of the LVV 2003.

As expected, this turnabout in the penalty regime made rivers of ink between authors, industry players, journalists, courts and even from the State Council.

It is not difficult to see the significance that resulted in the loss of Regulatory Boards for this power, real and almost the only tool with which the old management

sector had to maintain discipline in the legal sector in which the need for the existence of a legal regime arises precisely in the proliferation of fraud, as we saw.

The Regulatory Councils, whose role was almost absolute in this matter, abruptly stop participating in more than almost symbolic way through the reporting of breaches of disciplinary proceedings with knowledge.

The new rules, which stems from the need to adapt our legal system both sectorial distribution system of legislative powers between the State and the Autonomous Communities established by the Constitution of 1978 as the Community legislation in our country since our accession to the EEC in 1985, imposes a new organization in which more sensibly felt in other aspects of the TVL, the sensitivities that the regional legislature must respect the provisions of the LVV. We meet this fate to a variety of sanctioning regimes in one of the most crucial aspects of any organization and especially the repressive; legal certainty.

In the same path as we saw in the previous sections, also will run here with the natural resistance and the abandonment of the previous model. Even the central government itself, after publication of Law, returned to the Regulatory Boards of the lost prominence in the disciplinary proceeding by AAA/838/2012 Order of 20 April, on delegation of powers of the Ministry of Agriculture, Food and Environment.

Furthermore, recognition that some regional laws and regulations of Appellations of Origin make the Acts of the Overseers of the Councils, which will come to recognize the same probative value that inspectors administrations, allows Councils at least in part, to regain some of its former presence in these matters.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO UREBA, A. *La Empresa Pública. (Aspectos jurídico-constitucionales y de Derecho Económico)*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1985.

BERMEJO VERA, J. *Derecho Administrativo Parte Especial*. Editorial Aranzadi, Pamplona, 2009.

BAUZA MARTORELL, F. J. “Por el derecho y la libertad. Homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor” Editorial Iustel, Junio 2014.

BOBBIO, N. *El tiempo de los derechos*, sistema Ed. Fundación Sistema, Madrid, 1991.

BOTANA AGRA, “Las denominaciones de origen”. En *Tratado de Derecho Mercantil*. Editorial Marcial Pons. Madrid, 2001.

CABALLERO BONAL, J. M. *Breviario del vino*. Seix Barral, 2006.

CABRAL CHAMORRO, A. *Observaciones sobre la regulación y ordenación del mercado del vino en Jerez de la Frontera 1850-1935: Los antecedentes del Consejo Regulador de la Denominación de Origen “Jerez-Xerez- Sherry”* Revista Agricultura y Sociedad, N° 57, 1990, Págs. 241-260.

CANO CAMPOS, T. *Presunciones y valoración legal de la prueba en el Derecho Administrativo Sancionador*. Ed. Civitas, Madrid, 2008.

CARRETERO PÉREZ, A. y CARRETERO SÁNCHEZ, A. *Derecho Administrativo Sancionador*, 2ª ed., Editoriales reunidas, Madrid, 1995.

COBO DEL ROSAL, M. “*Comentarios legislación penal.*” Editorial de derecho reunidas, Madrid, 1996.

COELLO MARTÍN, C. y GONZÁLEZ BOTIJA, F. “*In vino veritas?*” *Una interpretación de los límites de la potestad sancionadora que tiene una relación con la sobriedad de las gentes: la STC 50/2003 de 17 de marzo (Asunto Freixenet)*. Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria, ISSN 0211-9560, Nº 72, 2005 , págs. 403-452.

COELLO MARTÍN, C. y GONZÁLEZ BOTIJA, F. *Sobre el conflicto de nombres geográficos vinícolas: La Rioja argentina y el Rioja*. Anuario jurídico de La Rioja, ISSN 1135-7096, Nº 9, 2003-2004, págs. 25-62.

COELLO MARTÍN, C. y GONZÁLEZ BOTIJA, F. “*Sobre el carácter declarativo del reconocimiento de una Denominación de Origen: El reglamento de la Denominación de Origen “Rueda”*”. *Comentario a la STS de 3 de Octubre de 2006*. Revista de Administración Pública Nº 176 Mayo/Agosto 2008 págs. 247-271.

COELLO MARTIN, C. *Vinos artificiales y vinos facticios. Algunos rasgos de la legislación vitivinícolas española*”. Revista Aragonesa de Administración Pública Numero 28, 2006.

COELLO MARTÍN, C. *Las bases históricas y administrativas del derecho vitivinícola español. El sistema jurídico de las Denominaciones de Origen*. Tirant Lo Blanch, 2008.

COSCULLUELA MONTANER, L. *Manual de Derecho Administrativo*, 9ª ed., Civitas, Madrid, 1998.

COSCULLELA MONTANER, L. Manual de derecho administrativo. Edición: 19ª Ed. Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2009.

CRUZ GÓMEZ, J. C., LUCENA COBOS, B., MÉNDEZ RODRÍGUEZ, M. A., CÁCERES CLAVERO, F. *Sistemas de certificación de la calidad en el sector agroalimentario español*. Revista de Distribución y Consumo Número 38 julio-agosto 2004.

CHINCHILLA MARÍN, C. “*El nuevo régimen disciplinario de los alumnos no universitarios*”, Revista Española de Derecho Administrativo, N.º 64, 1989 págs. 547-568.

DATOS DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN PROTEGIDAS (D.O.P.) E INDICACIONES GEOGRÁFICAS PROTEGIDAS (I.G.P.) DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS Subdirección General de Calidad Diferenciada y Agricultura Ecológica hechos públicos en el entorno web http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/temas/calidadagroalimentaria/DATOS_DOPs-IGPs_2010._tcm7-201461.pdf. Fuente: Consejos Reguladores de las distintas DOPs e IGP y entidades asimiladas.

DATOS DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN PROTEGIDAS DE VINOS (DOPs) CAMPAÑA 2010/2011 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Secretaría General Técnica Centro de Publicaciones NIPO: 280-12-081-X. Publicado en entorno web http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-agroalimentaria/Informe_DOPs_2010-2011_WEB2_tcm7-214607.pdf

DE MENDIZABAL ALLENDE, R. *Naturaleza Jurídica y encuadramiento orgánico de las comisiones provinciales de los servicios técnicos*. Revista de Administración Pública, 1963 MAY-AGO; XIV (41).

DEL ARCO BLANCO, M. A. *El primer franquismo en Andalucía oriental (1936-1951). poderes locales, instauración y consolidación del régimen franquista* Editor: Editorial de la Universidad de Granada, 2005

DEL SAZ, S. *Desarrollo y Crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional Nuevas Perspectivas del Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1992.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA - Vigésima segunda edición
<http://buscon.rae.es>

ESPINOSA VELÁZQUEZ, K. M. y RAMÍREZ BEJERANO, E. E. *Fundamentos históricos y filosóficos de la potestad sancionadora de la Administración Pública*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, junio 2009.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R. *Derecho Administrativo sindicatos y autoadministración*, Madrid, 1972.

GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Manual básico de derecho administrativo*, 2ª ed. Madrid, Tecnos, 2005.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 6.ª ed., Madrid, Civitas, 1993.

GARCIA DE ENTERRIA, E. *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa*. Civitas Ediciones, S.L., 2007.

GARCIA DE ENTERRIA, E. “Prologo” a CHINCHILLA, C., LOZANO, B. y DEL SAZ, S. *Nuevas perspectivas del derecho administrativo*. UNED-Civitas, Madrid, 1992.

GARCÍA RIVAS, N. *El poder punitivo en el estado democrático* Pág. 54 Colección Estudios Nº 31, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla La Mancha. Cuenca, 1996.

GOMEZ LOZANO, M. M. *Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas*, Ed. Thompson Civitas, Navarra, 2004.

GONZALEZ BOTIJA, F. *Crónica de jurisprudencia Agricultura Revista General de Derecho Administrativo*, ISSN-e 1696-9650, Nº. 25, 2010.

GONZALEZ BOTIJA, F. y SERRANO SUÑER HOYOS, G. *Comentarios a la ley de la Viña y del Vino (ley 24/2003, de 10 de Julio)*, Ed. Thompson Civitas, 2004.

GONZALEZ BOTIJA, F. *El régimen jurídico del etiquetado de vinos*, Ed. Atelier, 2005.

GONZALEZ BOTIJA, F. *El Régimen Jurídico De Los Vinos De Calidad Producidos En Regiones Determinadas*. Ed. Atelier, 2003.

GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F. *Comentarios a la ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*, II Cuarta Edición Ed. Thompson Civitas, Madrid, 2012.

GUILLEM CARRAU, J. *Denominaciones geográficas de calidad*, Tirant Lo Blanch Monografías, Valencia, 2008.

GULLEM CARRAU, J. “*La forma jurídica del Consejo Regulador: el modelo de las fundaciones y asociaciones como alternativa para la gestión de las denominaciones de origen en tiempos de crisis.*” *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º 236, 2013. Págs. 13 a 54.

HERRERO DE EGAÑA ESPINOSA DE LOS MONTEROS, J. M. (Coord.) y varios autores. *Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Ed. Aranzadi, Navarra, 2010.

HUERGO LORA, A. *Las sanciones administrativas..* Ed. Iustel, Madrid, 2007.

JOAN C. MARTÍN 14/06/2005 www.elpais.com TRIBUNA: JOAN C. MARTÍN.

LISSARRAGUE GARCÍA-GUTIERREZ, J. R. y MARTÍNEZ DE TODA FERNÁNDEZ, F. *Cuestiones referentes al sector del viñedo más relevantes para la definición de la política de seguros agrarios: situación actual y tendencias a corto y medio plazo.* Publicado en el entorno web http://aplicaciones.magrama.es/documentos_pwe/seminarios/vinedo_upm_ur.pdf

LOCKE, J.; MELLIZO CUADRADO, C. (trad.) *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil.* Ed. Tecnos, 2006, Madrid.

LÓPEZ BENÍTEZ, M.. *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola de España,* Thomson Civitas, 2004.

LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Las Denominaciones de Origen.* Cedecs, Barcelona, 1996.

LÓPEZ BENÍTEZ, M. “*Algunas anotaciones sobre la LVV de Castilla y León*” Revista Jurídica de Castilla y León nº 9, mayo 2006. Anuario Jurídico de La Rioja.

LÓPEZ BENÍTEZ, M. Ponencia en el IV Congreso de la Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo. Valladolid 6 y 7 de Febrero de 2009. El momento actual de las Denominaciones de Origen vitivinícolas, Págs. 109 y siguientes.

LÓPEZ TORRALBA, V. *Breve estudio en torno al Procedimiento Administrativo Sancionador y sus garantías* <http://www.madrid.org>.

LOZANO CUTANDA, B. *Panorámica general de la potestad sancionadora de la administración en Europa: «despenalización» y garantía panorámica general de la potestad sancionadora de la administración en Europa: “despenalización y garantía”* Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, Nº 121, 1990 , págs. 393-414

MAROÑO GARGALLO, M. M., “La regulación de las denominaciones geográficas en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino”, *Actas de Derecho Industrial* N° 24 (2003), págs. 283-318.

MATA Y MARTÍN, RICARDO M. *Tutela penal de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas* Estudios Jurídicos de Derecho Agrario. www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/.../95290_20.pdf

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. “*Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores, con especial referencia a la publicidad de las mismas*” *Revista de administración pública*, N° 126, 1991, págs. 133-188.

MARTIN RODRIGUEZ M. A. y VIDAL GIMENEZ, F. *La nueva ley de la viña y del vino: líneas maestras y consecuencias de las actuales Denominaciones de Origen* Estudios Agrosociales y Pesqueros n° 204, 2004.

MARTINEZ GUTIERREZ, A. *La Tutela Comunitaria de las denominaciones geográficas. Conflictos con otros signos distintivos*. Ed. Atelier, 2008, Barcelona.

MERK, A. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Nacional, Méjico, 1980.

MILLAN SALAS, F. “*Las denominaciones de origen de los vinos a raíz de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Vinya y el Vino*”. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. Segunda Época. Año XX. Número 43. Mayo-Agosto. 2004. Págs. 51-72.

MORA GONZÁLEZ, J. I. *Protección penal de las denominaciones de origen en el sector vitivinícola*. *Revista Penal* N° 19, 2007 Págs. 85 - 99.

NIETO GARCÍA, A. *Derecho Administrativo Sancionador, segunda edición*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

OCAÑA MADRID M. D. *Potestad sancionadora de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen*. Anales de la Abogacía General del Estado Núm. 2006, Enero 2008 Páginas: 313-318

PARADA VÁZQUEZ, R. *Manual de Derecho administrativo*. Decimoquinta edición. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2004.

PEMAN GAVIN, J. *La regulación de la potestad sancionadora de la Administración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: notas sobre su tramitación parlamentaria*. Revista de Administración Pública 1993, (132): 377-415, 90 REF.

PINO TARRAGONA, G. *El debate sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por los consejos reguladores en general y el Consejo Regulador de la Denominación de Origen calificada «rioja» en particular*. Anuario Jurídico de La Rioja, nº 13, 2008.

PINO TARRAGONA, G. *Público y privado en el modelo organizativo de la D.O.C. Rioja. Problemática jurídica*. Anales del Convenio Universidad de la Rioja- Parlamento de la Rioja, 2005.

PRIETO SANCHIS, L. *La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el estado de derecho*. Revista Española de Derecho Constitucional Año 2. Núm. 4. Enero-abril, 1982

QUINTANA LOPEZ, T. *La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Tomo II Documentación Administrativa*, Número 282-283: septiembre-diciembre, 2008 Editada por INAP.

QUERALT JIMENEZ, J. J. *Derecho Penal Español. Parte Especial*. Editorial Atelier. Barcelona, 2002.

RAMÍREZ TORRADO, M. L. *La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español*. Revista de derecho N° 27, Barranquilla, (Colombia) 2007. Págs. 272 a 292.

REBOLLO PUIG, M. La actividad Inspectora, en www.aepda.es
www.aepda.es/AEPDAAdjunto-541-Ponencia-Prof-Rebollo-Puig.aspx

REBOLLO PUIG, M. “*Propuesta de regulación general y básica de la inspección y de las infracciones y sanciones administrativas*”. Estudios para la reforma de la Administración Pública, Madrid, INAP, 2004.

REBOLLO PUIG, M. y VARIOS. *Derecho Administrativo Sancionador*. Ed. Lex Nova, Valladolid, 2010.

RIVES SEVA, A. P. *La autorización judicial de entrada en el domicilio para la ejecución forzosa de los actos de la administración*. Artículo Doctrinal publicado en www.noticiasjuridicas.com, Mayo, 2012.

ROJAS LÓPEZ, J. G. *El Garantismo en el marco del derecho administrativo sancionador* AGO.USB Medellín-Colombia V. 9 N 2 PP. 294-600 Julio - Diciembre 2009 ISSN: 1657-8031.

SABATÉ VIDAL, J. M. *Els consells Reguladors de les denominacions d'Origen vitivinicoles catalanes com a corporacions de dret públic*. Revista catalana de dret públic, núm. 35, 2007, Pg 435-462.

SANCHEZ MORON, M. *"Derecho Administrativo. Parte General"*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 2006.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de Derecho Administrativo. Vol. II*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2005.

SANTAMARIA PASTOR, J. A. *Principios de Derecho Administrativo General*. Ed. Iustel, Madrid, 2009.

SEMINARIO NACIONAL DE LA OMPI SOBRE PROTECCIÓN LEGAL DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN, Lima 1997. Luís Herrero. “La protección de las Denominaciones de Origen en España”.

SOLDEVILA FRAGOSO, S. *Derecho sancionador: valor probatorio de las actas y doctrina constitucional sobre el principio de legalidad y la subdelegación reglamentaria: Comentario a la STSJ Navarra de 4 de noviembre de 2003* www.larioja.org

SORIANO GARCIA, J. E. "Comunidades Autónomas, Comunidades Europeas y Tribunal Constitucional "Revista de derecho político, ISSN 0210-7562, N° 29, 1989, págs. 9-36.

SORIANO GARCIA, J. E y ROMERO REY, C. *El agente urbanizador*. Madrid : Iustel, 2004. ISBN 84-933850-5-0.

SORIANO GARCÍA, J.E., “La libertad de empresa. Notas españolas”, *Revista de Occidente*, nº 358, 2011.

SORIANO GARCÍA, J.E., “Regulación e intervención administrativa (algunas lecciones jurídicas sobre la crisis económica”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 19, 2011

SUAY RINCÓN, J. *Sanciones Administrativas*. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 1989.

TOMAS Y VALIENTE, F. *La obra legislativa y el desmantelamiento del antiguo régimen*. Historia de España, Vol. XXXIV, Madrid, 1981.

VIDAL GIMÉNEZ, F. y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, M. Á. *La nueva ley de la viña y del vino: líneas maestras y consecuencias para las actuales denominaciones de origen* Revista española de estudios agrosociales y pesqueros, ISSN 1575-1198, N° 204, 2004, págs. 47-66.

V.V.A.A. *II Congreso Internacional de Ribera del Duero. Marzo 2008*. Ed. Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Ribera del Duero". Aranda de Duero, 2008

V.V.A.A. *El Momento actual de las denominaciones de origen vitivinícolas*, Págs. 109 y siguientes (Ponencia en el IV Congreso de la Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo). Valladolid, 6 y 7 de Febrero de 2009.

V.V.A.A. (Coord. CASTILLO VALERO, JUAN SEBASTIAN) *El mercado del vino: Reflexiones y propuestas de futuro*. Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha. Cuenca, 2003.

V.V.A.A. *Derecho Administrativo. Parte Especial*. Ed. CARPERI S.L., Madrid, 1995.

ZUGALDÍA ESPINAR, J. M. *Aproximación teórica y práctica al sistema de responsabilidad criminal de las personas jurídicas en el derecho penal español*. <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292343731>.

DOCUMENTACION

<http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/>

<http://www.poderjudicial.es/jurisprudencia/>.

<http://www.doriasbaixas.com/es/images>

<http://www.riberadelduero.es/>

<http://www.sherry.org/es/>.

<http://www.riojawine.com/es/rioja>.

<http://elpais.com>

<http://elmundovino.elmundo.es>

<http://www.asajanet.com/asaja>

<http://www.larioja.com/>

<http://www.wikipedia.com/>

<http://www.oemv.es/>

<http://www.fev.es/>

<http://www.winesfromspain.com/icex/>

<http://www.mapa.es/>

<http://www.fev.es/>

<http://hj.tribunalconstitucional.es/>

<http://www.oiv.int/>

<http://noticias.juridicas.com/>

<http://sentencias.juridicas.com/>

<http://www.doalella.com>

<http://www.C.R.do-alicante.org>

<http://www.arlanza.org>

<http://www.vinoarribesduero.com>

<http://www.C.R.do-bierzo.es>

<http://www.binissalemdo.com>

<http://www.bizkaikotxacolina.org>

<http://www.bullas.net>

<http://www.docalatayud.com>

<http://www.campodeborja.com>

<http://www.docarinena.com>

<http://www.do-catalunya.com>

<http://www.C.R.cava.es>

<http://www.do-cigales.es>

<http://www.do-conca.org>

<http://www.vinoscondadohuelva.com>

<http://www.dehesadelcarrizal.com>

<http://www.elhierro.tv/C.R.do>

<http://www.manuelmanzaneque.com>

<http://www.getariakotxakolina.org>

<http://www.sherry.org>

<http://www.jumillawine.com>

<http://www.lamanchado.es>

<http://www.malvasiadelapalma.com>

<http://www.denominacionorigenlanzarote.com>

<http://www.vinomalaga.com>

<http://www.do-manchuela.com>

<http://www.domentrida.es>

<http://www.domonterrei.com>

<http://www.montilla-moriles.org>

<http://www.domontsant.com>

<http://www.vinonavarra.com>

<http://www.sanchez-muliterno.com>

<http://www.dopenedes.es>

<http://www.dopladebages.com>

<http://www.doriasbaixas.com/consejo.html>

<http://www.ribeirasaC.R.a.org>

<http://www.do-ribeiro.com>

<http://www.do-ribera-duero.es>

<http://www.riberadelguadiana.org>

<http://www.vinosriberadeljucar.com>

<http://www.riojawine.com>

<http://www.dorueda.com>

<http://www.dosomontano.com>

<http://www.tacovin.com>

<http://www.losvinosdetoro.com>

<http://www.vinosdeucles.com>

<http://www.utielrequena.org>

<http://www.dovaldeorras.com>

<http://www.dovaldepenas.es>

<http://www.vinovalencia.org>

<http://www.vinosvalleguimar.com>

<http://www.dovalleorotava.com>

<http://www.vinosdemadrid.es>

<http://www.ycoden.com>

<http://www.yeclavino.com>