

Anuario Jurídico de La Rioja

10

2005



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA



PARLAMENTO
DE LA RIOJA

NOTA:

*Público y privado en el modelo
organizativo de la denominación
de origen calificada "Rioja".*

Problemática jurídica

Glikeya Pino Tarragona

PÚBLICO Y PRIVADO EN EL MODELO ORGANIZATIVO DE LA DENOMINACIÓN DE ORIGEN CALIFICADA «RIOJA». PROBLEMÁTICA JURÍDICA(*)

GLIKEYA PINO TARRAGONA

SUMARIO: **I. Introducción.** — **II. Antecedentes normativos y legislación actual.** — A) El Estatuto del Vino de 1932 y evolución normativa hasta 1970. — B) El Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes de 1970. — C) La Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino. — **III. la gestión y control de las denominaciones de origen. modelos organizativos.** — A) Posibles modelos de organización institucional. — 1. *Organismos dotados de personalidad jurídico-pública.* — a) *Entes corporativos.* — b) *Organismos autónomos.* — 2. *Organismos dotados de personalidad jurídico-privada.* — a) *Asociaciones: breve referencia a las Organizaciones Interprofesionales Agrarias.* — b) *Una categoría sui generis: las Asociaciones de configuración legal.* — B) Los organismos de gestión y de control en la Ley 23/2004. 1. *La personalidad jurídica de los organismos de gestión.* 2. *Organización interna y funcionamiento.* 3. *La separación de las funciones de control y de gestión.* 4. *Los diversos modelos de control y certificación.* — C) La legislación vitivinícola de las Comunidades Autónomas. 1. *Naturaleza de la competencia asumida por las CCAA.* 2. *Opciones ejercidas por las CCAA en la organización institucional de los Consejos Reguladores.* — **IV. La denominación de origen calificada «Rioja».** — A) Breve exposición sobre la evolución histórica y jurídica de la DO Rioja. — B) Cambios organizativos motivados por la Ley estatal de 2003. — 1. *Las Organizaciones interprofesionales agroalimentarias: origen, definición y plasmación en la Denominación de Origen Calificada “Rioja”.* — 2. *Nueva composición del Consejo Regulador.* — 3. *Problema suscitado por la STS de 10 de junio de 2004 y la necesaria adaptación del Reglamento a la ley estatal.* — 4. *El ejercicio de la potestad sancionadora.* — **V. Consecuencias jurídicas de la opción por un modelo público o privado.**

I. Introducción.

Las Denominaciones de Origen, como signos distintivos, han tenido históricamente su entronque jurídico con la propiedad industrial;¹ en concreto con las marcas colectivas y de garantía, definidas en la actualidad por el artículo 68.1 de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas, como aquellas «*marcas que certifican que los productos o servicios a los que se aplica cumplen unos requisitos comunes, en especial, en lo que concierne a su calidad, componentes, ori-*

(*) El texto contiene los resultados de la Investigación realizada al amparo de una Beca obtenida en el marco del Convenio Parlamento de La Rioja-Universidad de La Rioja. Dicha investigación se ha realizado en el seno del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja bajo la dirección del Profesor Antonio Fanlo Loras, Catedrático en Derecho Administrativo, Investigador Principal del Proyecto del Ministerio de Educación y Ciencia BJU2002-01997.

1 STJCE de 16 de mayo de 2000, caso Rioja, apartado 54 y STC 112/1995, de 6 de julio.

gen geográfico, condiciones técnicas o modo de elaboración del producto o prestación del servicio». No obstante, las Denominaciones de Origen presentan una serie de particularidades que las desgajan del ámbito del Derecho mercantil para ubicarlas dentro del Derecho público y, propiamente, en el seno del Derecho administrativo.² Estas particularidades son las siguientes:

a) La *titularidad*. En las marcas colectivas y de garantía, su titularidad corresponde a una persona física o jurídica o a una asociación de productores, fabricantes o comerciantes de servicios, los cuales ceden su uso a las personas a quienes el Reglamento de la marca confiera tal derecho.

La titularidad de las Denominaciones de Origen, en cambio, es pública o comunal, como prueba el dato de que, desde instituciones de Derecho comunitario se las vea como fundamentales instrumentos públicos para el desarrollo rural.³ En este sentido, el artículo 62.2 de la Ley de Marcas permite a las personas jurídicas de Derecho público ser titulares de marcas colectivas, lo cual, unido a la consideración de dominio público de las Denominaciones de Origen vónicas que efectúa el artículo 17.1 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, la Viña y el Vino, en el sentido de titularidad administrativa de las mismas, refuerza la condición pública de las Denominaciones de Origen y autoriza a atribuir su titularidad a la Administración Pública.

b) El *ámbito objetivo tutelado*, que en las Denominaciones de Origen se debe referir siempre a una realidad que previamente ostenta un reconocimiento social.

c) Los *instrumentos de protección jurídica* específicos de las Denominaciones de Origen, que conforman un cúmulo de medios jurídico-administrativos (reglamentos, órdenes, sanciones, recursos...) al margen de las acciones privadas previstas en el Derecho de Marcas.

d) El gobierno y la administración de la Denominación de Origen se encomienda al llamado «*Consejo Regulador*», el cual ha ostentado tradicionalmente una naturaleza jurídica de órgano administrativo descentrado del Estado; sin perjuicio de que actualmente se integre en las

2 MUÑOZ MACHADO, S., *Diccionario de derecho administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, volumen 1, pp. 818-831 (voz «*Denominaciones de Origen*», obra de LÓPEZ BENÍTEZ, M.)

3 Dictamen del Comité Económico y Social de 1 de julio de 1998.

respectivas Consejerías de Agricultura de las Comunidades Autónomas. No obstante; ello no es así en los casos de Rioja, Jumilla y Cava, los cuales, al extender su zona de producción y elaboración por el territorio de varias Comunidades Autónomas, han devenido órganos desconcentrados del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Actualmente el artículo 25 de la nueva Ley de la Viña y el Vino ha otorgado una amplísima libertad a las Comunidades Autónomas de cara a configurar sus Consejos Reguladores, exigiendo únicamente que estén dotados de personalidad jurídica.

Todas estas particularidades explican que las Denominaciones de Origen se hayan regulado tradicionalmente en España a través de normas administrativas y al margen, por tanto, de las grandes líneas del Derecho de Marcas y del Derecho Mercantil.

A continuación haremos referencia a la evolución normativa en materia vitivinícola, destacando las previsiones organizativas contenidas en las normas que vamos a comentar, a fin de dilucidar acerca del más apropiado modelo de organización de las Denominaciones de Origen, para finalmente centrarnos en el caso particular de la Denominación de Origen Calificada Rioja.

II. Antecedentes normativos y legislación actual.

A) El Estatuto del Vino de 1932 y evolución normativa hasta 1970.

Debemos hacer una breve referencia a los antecedentes normativos de la actual Ley estatal de la Viña y el Vino de 2003, remontándonos al Estatuto del Vino aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1932. Se trata de una norma que acomete la regulación global del sector productivo del vino, prestando especial atención a la protección de la calidad de los vinos a través de la institución de las *Denominaciones de Origen*, incorporada como resultado de las obligaciones contraídas por España al firmar el llamado «*Arreglo de Madrid*»,⁴ lo cual supone la protección de manera específica, y pionera en

4 El Arreglo de Madrid nace en un momento en que se pretende superar el Convenio de la Unión de París para la Propiedad Industrial, de 20 de marzo de 1883, en el cual se incorporaba un cuadro de sanciones administrativas que debían aplicar los Estados miembros cuando se utilizara una indicación de procedencia falsa. El Arreglo de Madrid constituye un texto de alcance general aprobado el 14 de abril de 1891, relativo a la represión de las indicaciones de procedencia falsas o falaces, e introduce normas de protección más enérgicas que el anterior texto internacional.

nuestro país, de los nombres geográficos empleados para la designación de los vinos españoles «*que responden a unas características especiales de producción y a unos procedimientos de elaboración y crianza utilizados en la comarca o región de la que toman el nombre geográfico*»,⁵ pero se omite cualquier dato sobre la naturaleza jurídica y competencias de los Consejos Reguladores, erigidos por el Estatuto como piezas impulsoras de la configuración jurídica de la Denominación.

A estas imprecisiones trata de hacer frente el Decreto de 10 de julio de 1936, pues señala que los Consejos Reguladores serán los organismos oficiales encargados de estudiar y proponer la reglamentación y uso de las Denominaciones de Origen. Se trata así de Consejos Reguladores que fijan las normas concretas de actuación de estas entidades, pero que no tienen encomendada competencia alguna de inspección, vigilancia y sanción, pues estas tareas son llevadas a cabo por órganos de la Administración del Estado y, por delegación, los Sindicatos Oficiales de Viticultores y de Criadores Exportadores.

Ello inclina a pensar que la intención del Decreto de 1936 era la de configurar los Consejos Reguladores como entes con personalidad jurídica propia, insertados en la organización del Estado a través de su consideración como organismos *oficiales*, por lo que observamos cómo ya desde este momento son entes reconducidos a la organización estatal, afirmando su naturaleza jurídico-pública.

Con posterioridad, el Reglamento de la denominación *Jerez*, aprobado por Orden de 20 de octubre de 1941, será el que marque las pautas que seguirán los demás Reglamentos que aparecen en este período,⁶ pues su principal característica reside en el diseño corporativo del que se dota a los Consejos Reguladores, ostentando personalidad jurídico-pública propia y sentando la obligatoriedad de pertenencia a los mismos. Esta normativa supone, por tanto, la consagración de potestades decisorias y ejecutivas a favor de los Consejos Reguladores como entes corporativos, pasando a convertirse en

5 Véase artículo 30 del Estatuto del Vino.

6 No obstante, es preciso señalar que el primer Reglamento de la Denominación de Origen Rioja fue aprobado en febrero de 1928 y con él, los vinos de Rioja estaban amparados por la Denominación de Origen más antigua de España, pero no contaría con un organismo legalmente estructurado hasta 1945. Por ello es por lo que decimos que fue el Reglamento de la Denominación *Jerez* el que marcó las pautas organizativas de los Consejos Reguladores.

actores y ejecutores de su propia reglamentación. Ello motivó que, finalmente, el Decreto de 14 de junio de 1962 clasificara 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.

B) El Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes de 1970.

Los avances que la economía nacional va experimentando durante la década de los sesenta y la necesidad de dotar al sector de una regulación más completa y moderna que refleje tanto estos avances como el contenido de los convenios internacionales adoptados en aquel período,⁷ lleva a la aprobación del *Estatuto de la Viña, del Vino y los Alcoholes* por Ley 25/1970, de 2 de diciembre, que constituye una completa regulación del sector vitivinícola al tratar de la viña, del vino y demás productos derivados, de la protección a la calidad, del mercado, de las sanciones y del catastro vitícola y vinícola.⁸

Con la aprobación del Estatuto del Vino de 1970 se configuran dos modelos distintos de Consejos Reguladores,⁹ siendo el más relevante el tipo básico de Consejo Regulador.¹⁰

Este tipo básico funciona como *órgano desconcentrado* del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (INDO), Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura creado por el propio Estatuto que tiene atribuidas competencias propias en su respectivo ámbito de actuación, pero

7 Es destacable el Arreglo de Lisboa de 1958, relativo a la protección de las Denominaciones de Origen, como primera norma que adopta una perspectiva global de la institución. Este Arreglo proporciona una definición de las mismas como «*nombre geográfico conocido en el mercado nacional o extranjero, empleado para la designación de vinos típicos que respondan a unas características especiales de producción y a unos procedimientos de elaboración y crianza utilizados en la comarca o región de la que toman el nombre geográfico*».

8 Por Decreto 835/1972, de 23 de marzo, se aprobó el Reglamento para la ejecución de dicha ley, que contiene una regulación detallada de toda esta materia.

9 SERRANO-SÚÑER 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, pp. 242-243.

10 Un tipo excepcional previsto en el artículo 99 EV, y nunca puesto en práctica, que reconoce al Gobierno la posibilidad de dotar con un Estatuto de Autonomía a determinados Consejos Reguladores que hayan alcanzado un adecuado nivel técnico, administrativo y económico y cuenten con unos concretos parámetros económicos, financieros y de actividad. En este segundo tipo los Consejos Reguladores no pierden su personalidad jurídica y se mantienen como entidades públicas que sujetan su actividad al Derecho privado, con la autonomía necesaria para el cumplimiento de sus fines; sin perjuicio de que siguieran dependiendo del INDO.

cuyo ejercicio resulta matizado por las propias competencias del INDO a nivel nacional, que se proyectan de modo concurrente sobre las competencias atribuidas a los Consejos Reguladores, como ocurre con la competencia en orden a la orientación, vigilancia y control de la producción, elaboración y calidad de los vinos amparados.

El Consejo Regulador se conforma como un organismo de naturaleza desconcentrada,¹¹ de carácter complejo y de estructura participativa e interprofesional. De esta manera, constituye un órgano dependiente del INDO y está sometido a una cierta supervisión o tutela por parte de la Administración al ejercitar funciones públicas, como son las potestades de inspección y de tipo sancionador. Se trata así de un modelo de organización *mixto* al haber elementos corporativos, como la representación de los intereses de las personas implicadas en el sector vitícola y vinícola; y elementos oficiales o burocráticos, por el carácter funcional de un determinado número de vocales, que son designados por la Administración con base en procedimientos selectivos especificados en la legislación sobre función pública.

Según el artículo 88 EV el ámbito de la competencia de cada Consejo Regulador estará determinado en lo territorial, por la respectiva zona de producción y crianza; en lo que respecta a los productos, por los amparados en la Denominación y en razón de las personas, por las inscritas en los diferentes Registros.

La inscripción en estos Registros es voluntaria, aunque sólo los productores y elaboradores que estén inscritos en los mismos pueden emplear el nombre de la Denominación y gozar de todas sus prerrogativas y ventajas, pero aquellos que no estén inscritos en los correspondientes Registros no podrán identificar sus productos con ese nombre geográfico.

El mero hecho de la inscripción en los Registros correspondientes obliga a las personas naturales o jurídicas inscritas al cumplimiento de las disposiciones y obligaciones que recoge el Reglamento, al acatamiento de los acuerdos del Consejo Regulador y al pago de las exacciones establecidas a

¹¹ La *desconcentración* supone una técnica concreta de desplazamiento de las competencias desde los órganos superiores que las tengan atribuidas hacia los órganos inferiores que de ellos dependan. Esta técnica difiere de la mera delegación en que no se limita a transferir el ejercicio de las competencias a las que afecta, que en todo caso es revocable, como ocurre en dicha delegación; sino que transfiere la *titularidad* de las mismas, lo cual conlleva necesariamente su ejercicio (artículo 12.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJPAC).

favor de éste. Este *plus* obligacional que asumen los inscritos en una Denominación de Origen con respecto al resto de productores y empresarios del sector se justifica, según el Tribunal Supremo, en el hecho de que entre el Consejo Regulador y los inscritos en sus respectivos Registros se entabla una «relación especial de sujeción», con las consecuencias que ello tiene especialmente en el ámbito sancionador; pues la afirmación de tal relación especial de sujeción supone, al hilo de la STS de 13 de diciembre de 1985,¹² la posibilidad de asumir obligaciones más estrictas, someterse a controles más rigurosos y a una escala de infracciones y sanciones, unido a la no aplicación del principio *non bis in idem*,¹³ pues responde a obligaciones distintas.

No obstante, algunos autores como LÓPEZ BENÍTEZ, consideran que ese *plus* obligacional se justifica desde los presupuestos generales de la actividad de limitación, sin necesidad de recurrir a las relaciones especiales de sujeción.

12 La STS de 13 de diciembre de 1985 señala que «... aunque los miembros de una Denominación tienen un bloque de derechos y obligaciones que coincide con el de los viticultores y elaboradores de vinos en cuanto ejercen esta actividad; el hecho de estar integrados en una DO supone que mantienen una relación especial con la Administración en virtud de una situación voluntariamente aceptada asumiendo obligaciones más rigurosas justificadas no sólo en atención a los fines que persigue, sino también debido a las grandes diferencias de precios existentes entre un vino protegido y otro común, y al hecho de que la calidad de los vinos comunes repercute únicamente en la marca o bodega con la que se identifica, mientras que las de los vinos con Denominaciones de origen afecta a todo el colectivo dado que sus relaciones constituyen un sistema de circuito único y cerrado, lo que obliga a una mayor exigencia de controles y una más amplia escala de infracciones y mayor rigor en su sanción, junto a la no aplicación del principio *non bis in idem*, puesto que responde a obligaciones distintas». La decisión se refiere a una sanción impuesta a un bodeguero, inscrito en la Denominación Rioja (actualmente DOCa), en cuyas bodegas se encontró un exceso de vino con respecto al que figuraba en los Libros-Registro.

13 El principio *non bis in idem* es un principio clásico en el Derecho sancionador que el TC, desde la sentencia 2/1981, de 30 de enero, ha considerado incluido en el ámbito del principio de legalidad en materia sancionadora al derivar del artículo 25 CE. Significa que no pueden imponerse dos o más sanciones por un mismo hecho, siempre que se aprecie identidad de sujeto, de hecho y de fundamento.

Para que se pueda producir esa aplicación es preciso que un mismo hecho sea constitutivo de dos o más infracciones y, por tanto, susceptible de generar dos sanciones distintas a la misma persona. Pero además, para apreciar la aplicación de este principio, es preciso que las sanciones imponibles tengan el mismo fundamento; es decir, estén orientadas a la protección del mismo o semejante bien jurídico.

Por esta razón, la jurisprudencia del TS ha venido considerando tradicionalmente que el principio *non bis in idem* carece de aplicación cuando las sanciones imponibles persiguen fines distintos, como ocurre en el caso de la infracción cometida por un inscrito en el Registro correspondiente de una Denominación de Origen, pues se sanciona tanto su obligación para con el sector productivo o comercializador en general; como con la propia Denominación, que exige un *plus* obligacional a sus inscritos.

C) La Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino.

Con el transcurso de los años se hizo evidente la necesidad de sustituir el marco normativo de la viña y el vino, dado que el Estatuto de 1970 había sido superado por varios acontecimientos que exigían su adaptación a las nuevas realidades. Nos referimos a la aprobación de la Constitución Española en 1978, la cual dibuja un reparto competencial entre el Estado y las recién creadas CCAA; el ingreso de España en 1986 en la hoy denominada Unión Europea, lo cual supuso la aceptación del acervo comunitario y la asunción de los postulados de la Política Agraria Común, así como la reforma de la OCM del vino¹⁴ con la aprobación del Reglamento (CE) 1493/1999, del Consejo, de 17 de mayo, por el que se establece la nueva OCM vitivinícola.

Por otra parte, las insuficiencias del Estatuto del Vino de 1970 se habían visto agravadas por el desmantelamiento de su capítulo sancionador por STC 50/2003 y 52/2003, ambas de 17 de marzo de 2003,¹⁵ y con ello las potestades sancionadoras ejercitadas por los Consejos Reguladores con base en dicha normativa, lo cual ha acelerado el proceso de sustitución del marco normativo regulador de la viña y el vino existente hasta ese momento.

14 La Organización Común del Mercado Vitivinícola surgió en la Europa de los seis en 1970 y hasta fechas recientes 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 cual hacía sumamente compleja la regulación del sector. Por fin se adoptó el Reglamento (CE) 1493/1999, de 17 de mayo, por el que se establece la nueva OCM vitivinícola, que es de aplicación directa en todos los Estados miembros a partir del 1 de agosto de 2000.

15 En estas sentencias (caso *Freixenet* y caso *Bodegas y Viñas Gómez Cruzado*, respectivamente), el Tribunal Constitucional señala la insuficiencia de la normativa sancionadora contenida en el Estatuto del Vino desde el punto de vista del principio de legalidad, al tipificar por remisión del Estatuto a su Reglamento de ejecución y de éste a los respectivos Reglamentos de cada Denominación de Origen las infracciones y sanciones procedentes. La solución definitiva consiste en que el Estado y las CCAA, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, procedan a diseñar por Ley un cuadro de infracciones y sanciones en esta materia, pues el principio de legalidad comprende una doble garantía en materia sancionadora: una material (predeterminación normativa de las conductas ilícitas) y otra formal (rango de ley de las normas sancionadoras), sin perjuicio de que esta segunda garantía tenga una eficacia relativa en el ámbito de las sanciones administrativas y, más aún, en el seno de las relaciones especiales de sujeción. A tal efecto resulta interesante ver la STC 219/1989, de 21 de diciembre, en la que se resuelve el asunto relativo a la imposición de una sanción a un arquitecto de Valencia por su Colegio Profesional, comentada por A. FANLO LORAS «*El debate sobre Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales*», Civitas, Madrid, 1992.

La Ley 24/2003, de la Viña y el Vino consta de cuatro títulos que tratan, respectivamente, de los aspectos generales de la vitivinicultura, de la protección del origen y la calidad de los vinos, del régimen sancionador y de la figura del Consejo Español de la Vitivinicultura.

El grueso de la regulación de la LV viene constituido por el diseño y establecimiento del régimen jurídico de lo que la ley llama «*sistema de protección del origen y la calidad de los vinos*». La LV articula un sistema de protección de los vinos que se basa en una división fundamental: vinos de mesa y vinos de calidad producidos en una región determinada. A su vez, cada uno de estos dos grupos se subdivide en otros: los vinos de mesa en «vinos de mesa» y vinos de mesa con derecho a la mención tradicional «vinos de la tierra»; y los v.c.p.r.d. en «vinos de calidad con indicación geográfica», «con denominación de origen», «con denominación de origen calificada» y «vinos de pagos».¹⁶ Se trata de un sistema de protección de la calidad complejo, por lo que la ley estatal realiza un esfuerzo conceptual al definir cada tipo de protección en concreto, aunque los criterios de distinción no siempre son claros.

Este sistema de protección pretende asegurar la calidad y diversidad de los vinos, por lo que se estructura una progresión de los vinos en distintos niveles, con un grado de requisitos creciente, implicando cada nivel mayores exigencias que el inmediatamente inferior.

En relación con el fundamento competencial de esta ley, debe hacerse notar que su Disposición Final Segunda alude como único título a la competencia exclusiva del Estado recogida en el artículo 149.1.13^a CE. Esta sola competencia sobre las bases y coordinación de la actividad económica general no puede constituir el título que ofrezca cobertura jurídica a todas las cuestiones reguladas en la Ley del Vino, pues difícilmente ampara la regulación sobre el régimen sancionador y otros aspectos como la definición y titu-

¹⁶ Artículo 13.1 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, definiéndose en los artículos siguientes lo que se entiende por cada una de estas categorías. Destacar, por la importancia que ello tiene para la DOC Rioja, que los vinos con Denominación de Origen calificada son aquellos que, además de reunir los caracteres propios de los vinos con denominación de origen, tengan más de diez años con reconocimiento de tales; comercialicen sus productos exclusivamente embotellados desde bodegas inscritas y ubicadas en la zona geográfica delimitada; tengan un organismo de control que haya establecido un sistema de control integral; tengan independizadas las bodegas en que se alojen y hayan delimitado dentro de su zona de producción por cada término municipal los terrenos que se consideren aptos para producir vinos con derecho a la denominación de origen calificada (artículo 23.1 LV).

laridad de las Denominaciones de Origen y la relación entre éstas y las marcas y nombres, por mencionar sólo los ejemplos más característicos.

Ello no significa que el Estado se haya excedido en el ejercicio de sus competencias, pues las materias enunciadas son competencia del Estado, pero dicha competencia debe fundarse *además* en otros títulos que aluden a la legislación mercantil (art. 149.1.6^a CE) y a la legislación sobre propiedad industrial (art. 149.1.9^a CE); pues si bien la jurisprudencia constitucional enuncia que carece de importancia la falta o la errónea invocación de un título competencial si del conjunto de la Ley se desprende un anclaje constitucional,¹⁷ no es menos cierto que el mantenimiento de una invocación competencial errónea induce a confusión a las CCAA, al no ser equivalentes las posibilidades de desarrollo legislativo que ostentan éstas cuando un aspecto de la Ley aparece habilitado por los títulos de la legislación sobre la propiedad industrial o la materia mercantil, que cuando la Ley invoca exclusivamente las bases y coordinación de la actividad económica general.

Ello es así dado que en los dos primeros casos se trata de una competencia *compartida* entre el Estado y las CCAA al reservarse el Estado la legislación en materia mercantil y de propiedad industrial, pero pudiendo las Comunidades Autónomas ejecutar la legislación estatal; mientras que si la ley invoca las bases y coordinación de la actividad económica general, se trata de una competencia *concurrente* y tanto el Estado como las CCAA son competentes en la normación de esa materia, articulándose dicha concurrencia a través de *bases* dictadas por el Estado y asumiendo las CCAA el desarrollo legislativo y la ejecución de las mismas.

En lo que afecta al objeto específico de este trabajo, estimamos que debería haberse incluido como título competencial adicional el artículo 149.1.18^a de la Constitución, el cual reserva competencia exclusiva al Estado en materia de *bases y régimen jurídico de las Administraciones Públicas*, y haber optado el legislador estatal por la calificación uniforme de los Consejos Regu-

17 La STC 133/1997, de 16 de julio, fto. jco. 6^o, señala que «... del principio de Ley formal en la determinación de las bases no se deriva para el legislador la obligación de invocar expresamente el título competencial que ampara sus Leyes. Las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador estatal como para el autonómico, operan ope Constitutionis, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas (...) bastando la posibilidad de apreciación de referencias materiales que permitan con suficiencia su identificación con los títulos competenciales recogidos en los artículos 148 y 149, sin necesidad de identificar esos títulos por referencia numérica a algún apartado de dichos preceptos...».

ladores como Corporaciones de Derecho público, evitando así la heterogeneidad organizativa que resulta si se deja al propio sector la elección del modelo organizativo que adopta.

En otro orden de cosas, la Junta de Castilla-La Mancha y la Comunidad Autónoma de Cataluña han considerado que la disposición final segunda de la Ley 24/2003 declara como legislación básica un conjunto de artículos que invaden sus propias competencias, como los que se refieren al concepto de Denominaciones de Origen y el régimen sancionador, a la vista de lo cual ambas CCAA han interpuesto sendos recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra la mencionada ley estatal.

III. La gestión y control de las denominaciones de origen. modelos organizativos.

A) Posibles modelos de organización institucional.

A continuación vamos a exponer las posibilidades organizativas que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los organismos gestores de las Denominaciones de Origen para después analizar las opciones que ofrece la Ley estatal de la Viña y el Vino y extraer de este análisis qué modelos son los que resultan más adecuados para gestionar las Denominaciones de Origen.

1. Organismos dotados de personalidad jurídico-pública.

a) *Entes corporativos.*

La Administración corporativa representa históricamente una opción de organización social que implica el reconocimiento de la capacidad de ciertos sectores para autoorganizarse, representar sus intereses ante los poderes públicos y desempeñar las funciones públicas de ordenación del sector más directamente vinculadas a la actividad que les es propia.¹⁸ La Constitución de 1978 no ha considerado de forma expresa a la Administración corporativa

¹⁸ Han venido teniendo la consideración legal de Corporaciones de Derecho Público los Colegios Profesionales; las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; las Cámaras Agrarias; las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana (suprimidas por DA 10ª de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990), las Cofradías de Pescadores y las Comunidades de Usuarios de la Ley de Aguas (antes, Comunidades de Regantes), como pone de manifiesto FANLO LORAS, A., en su obra *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales*, Civitas, Madrid, 1992.

en su conjunto, pero sí a la representativa de intereses profesionales (artículo 36 CE) y económicos (artículo 52 CE).¹⁹

Las Administraciones Corporativas son entidades públicas representativas de intereses profesionales o económicos, dotadas de personalidad jurídico-pública por su forma, al ser creadas y ordenadas por los poderes públicos, sin perjuicio de que desempeñen funciones públicas, por delegación de la Administración; y privadas, como la defensa de intereses estrictamente privados. El fenómeno de la Administración corporativa supone una zona de entrecruzamiento máximo de lo público y de lo privado, pues su régimen jurídico es mixto.

Existe una gran discusión en torno a la naturaleza jurídica de la Administración Corporativa; pues la *tesis tradicional*, defendida por GARRIDO FALLA, considera que son personas jurídico-públicas integradas en la organización del Estado, uno de los tipos que componen la Administración Institucional. El argumento central de esta corriente doctrinal se apoya en su calificación legal como Corporaciones de Derecho Público y en la rotundidad con la que el artículo 1.2.c) LJCA²⁰ las incluye a los efectos del control por la jurisdicción contencioso-administrativa en el concepto de Administración Pública; lo cual no implica que toda su actividad sea administrativa, pues por regla general sus actos se rigen por el Derecho privado y sólo en cuanto ejerzan funciones públicas se rigen por el Derecho Administrativo.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ,²¹ se trata de entes esencialmente privados; pues pese a su forma pública de personificación, hacen valer intereses estrictamente privados de sus miembros y ejercen, por delegación de la Administración, determinadas funciones públicas. Se trata de un

¹⁹ El artículo 36 CE señala que «la ley regulará las peculiaridades del régimen jurídico de los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos», mientras que el artículo 52 CE alude en iguales términos a las Organizaciones Profesionales que contribuyen a la defensa de los intereses económicos que les sean propios, pero con un alcance diferente en relación con las garantías constitucionales según el artículo 53 CE.

²⁰ Este precepto corresponde a la LJCA de 27 de diciembre de 1956, debiendo acudirse en la actualidad al artículo 2.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para observar como este orden jurisdiccional conocerá también de las cuestiones que se susciten en relación con «los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas».

²¹ E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 12ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 386-387.

supuesto de *corporaciones sectoriales de base privada* inscribible en el fenómeno de la descentralización.²² Una *posición ecléctica*, defendida por ARIÑO ORTIZ y SOUVIRÓN MORENILLA, enuncia que son personas jurídico-públicas, pero no encuadradas en la organización estatal, negando su condición de Administración.

No cabe confundir las Corporaciones e Instituciones, pues la distinción básica entre ambas radica en que la *Corporación* es un conjunto de personas que adoptan la condición formal de miembros que son titulares de los intereses a los que el grupo va a servir y son quienes integran el ente, siendo su voluntad la que configura la propia del ente a través de un proceso representativo. La condición de miembro se adquiere obligatoriamente por imposición de la ley con base en circunstancias objetivas que concurren en dichas personas, como el ejercicio de una actividad o la titularidad de ciertos bienes o derechos.²³

Por el contrario, en los *entes institucionales* no existen propiamente miembros, sino que son creación de un fundador que propone un fin a cumplir por el ente que crea, disponiendo para ello de medios materiales y personales, que quedan afectos al cumplimiento de ese fin. La *corporación (universitas personarum)* es así un grupo de personas organizadas en el interés común de todas ellas y con la participación de las mismas en su administración; mientras que la *institución (universitas rerum)* supone un conjunto de medios materiales y personales afectados por un fundador a la gestión de una finalidad por éste propuesta.

Por todo ello, la organización que más se adecua al régimen de las Denominaciones de Origen es la de las Corporaciones de Derecho públi-

22 La *descentralización* es un principio tendencial, pues marca una tendencia respecto de su contrario: la centralización. La descentralización supone que el conjunto de funciones públicas se distribuye por el ordenamiento jurídico entre varias A.A.P.P., jurídicamente independientes y dotadas de personalidad jurídica; lo cual distingue la descentralización de la desconcentración, ya que en esta última no opera la creación de Entidades distintas, sino la simple atribución de las competencias a los órganos inferiores de la misma Entidad.

23 Sobre la obligatoriedad de pertenencia se ha pronunciado expresamente el TC en relación con los Colegios Profesionales, cuyos miembros consideraban que esta adscripción forzosa colisiona con el principio constitucional de libertad de asociación (artículo 22 CE) en su vertiente negativa (nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación). El TC destaca que no se trata de meras asociaciones, sino de Corporaciones que desempeñan importantes funciones públicas en relación con la profesión que se ejerce, por lo que la obligatoriedad no puede considerarse inconstitucional (SSTC 89/1989 y 131/1989).

co.²⁴ Sin embargo, la tradicional nota de obligatoria pertenencia a la Corporación no se presenta en las Denominaciones de Origen, toda vez que la inscripción e incorporación a la misma es «voluntaria», por lo que se han buscado otras fórmulas de organización institucional que se adaptasen enteramente a la configuración de las Denominaciones de Origen. No obstante, es preciso matizar la «voluntariedad» de la inscripción para incorporarse a la Denominación, pues es necesaria para poder emplear la marca colectiva de la Denominación y los derechos que ello supone, así como para quedar sujeto al plus obligacional que implica la pertenencia a la Denominación de Origen.

b) Organismos Autónomos.

Otra posibilidad es la de configurar a los Consejos Reguladores como Organismos Autónomos; que se insertan, junto a las Entidades Públicas Empresariales, en la categoría común de Organismos Públicos, integrada dentro de la Administración Institucional. Los entes institucionales tienen personalidad jurídica propia, pero este dato no los convierte en sujetos realmente independientes de la Administración que los crea pues, si bien en las relaciones *ad extra* con terceros se da una plena operatividad de su personalidad jurídica, en las relaciones *ad intra* entre la Administración matriz y la Entidad institucional se articulan *relaciones de instrumentalidad*.²⁵

Los Organismos autónomos suponen una manifestación de la descentralización funcional y gozan de personalidad jurídica autónoma, patrimonio propio y autonomía de gestión, sin perjuicio de la dependencia que se inscribe en la relación de instrumentalidad entre dichos Organismos Públicos y el órgano de la Administración matriz al que están adscritos. La creación de estas Entidades debe hacerse por Ley, en la que se determina el tipo concreto de Organismo que se crea, el Ministerio u Organismo al que se adscribe,

24 No obstante, la denominación de «Corporaciones de Derecho público» es un tanto tautológica al resultar suficiente con la voz *Corporación*, pues ésta es sinónimo de persona jurídica pública en sentido técnico, como considera la doctrina civilista a partir de LACRUZ BERDEJO.

25 Estas *relaciones de instrumentalidad* suponen la necesaria adscripción de la Entidad institucional a un órgano de la Administración matriz, el cual ostenta ciertas potestades de dirección y control. En el ámbito interno de la propia Entidad institucional, la relación de dependencia se manifiesta en el plano organizativo (la Entidad matriz nombra y cesa a los órganos de gobierno de las Entidades Institucionales) y económico-financiero (pues ejerce el control financiero de los Entes institucionales).

los recursos económicos con que va a contar y el régimen jurídico al que se somete su personal y su actividad.

Con la configuración legal de los Consejos Reguladores como Organismos Autónomos la inscripción en los respectivos Registros de la Denominación deja de ser obligatoria, que era el principal inconveniente que apreciábamos en la aceptación de las tesis corporativistas; pero se aprecia una excesiva dependencia para con la Administración, por las relaciones de instrumentalidad que se articulan entre la Administración matriz y el organismo autónomo,²⁶ lo cual impide dar respuesta a las tendencias de autoorganización del sector por los particulares que tradicionalmente, con la asunción de la organización corporativa, se ha puesto en práctica; sin perjuicio de que se mantuvieran también elementos burocráticos que evitan la total dejación del sector en manos privadas.

2. Organismos dotados de personalidad jurídico-privada.

a) Asociaciones: las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias.

Las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias son organismos que integran a representantes de los sectores privados implicados en un sector, de tal manera que productores, transformadores, y comerciantes intentan adaptar las medidas establecidas desde la UE a su propio mercado. Estas Organizaciones Interprofesionales agroalimentarias, reguladas actualmente en la Ley 38/1994, de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias,²⁷ se configuran así como órganos de coordinación y colaboración de los distintos sectores del sistema agroalimentario.

Dicha Ley reconoce las Organizaciones Interprofesionales agroalimentarias como entes de naturaleza jurídica *privada*, de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, que está 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.²⁸ Cabe así apreciar distintas denominacio-

²⁶ A tal efecto, el artículo 45 de la Ley 6/1997, de 14 de abril (LOFAGE), establece que «los Organismos autónomos se rigen por el Derecho Administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos».

²⁷ Desarrollada por RD 705/1997, de 16 de mayo.

²⁸ Véase artículo 2 de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias.

nes de estas Organizaciones Interprofesionales Agrarias, como *Agrupaciones de productores y Organizaciones Sectoriales*.

Esta categoría de organización de los Consejos Reguladores ha sido ensayada en la Denominación de Origen Calificada Rioja, y ha suscitado un encendido debate al abandonar la opción tradicional de organización en materia de Denominaciones de Origen, pues se deja a manos del sector vitivinícola, es decir, a manos de una entidad representativa de intereses dotada de naturaleza jurídico-privada, la regulación del mismo.

b) Una categoría sui generis: las Asociaciones de configuración legal.

Señala LÓPEZ BENÍTEZ²⁹ que, frente a las Asociaciones normales hay otras Asociaciones, de relevancia o configuración legal, que se encuentran abocadas al ejercicio de importantes funciones públicas. Se trata de una institución que ha encontrado apoyo en la misma jurisprudencia constitucional, pues esta naturaleza se muestra acorde con el substrato privado del cual se integran las Denominaciones de Origen.³⁰

Con esta configuración estaríamos ante Asociaciones específicas en las que se exigen unos determinados requisitos en la vertiente positiva de la libertad de asociación (p.e. el trámite de verificación reglada por la Administración para calificar una determinada asociación como del tipo correspondiente a la actividad de que se trate), pero que encuentra obstáculos en lo relativo a la vertiente negativa de la libertad de asociación; pues, como señala FANLO LORAS,³¹ una asociación privada no puede tener carácter forzoso; por lo que si el Estado considera necesaria la constitución de una asociación privada para que ejerza determinadas funciones públicas, difícilmente podrá alcanzarse esta finalidad estableciendo el carácter voluntario de la pertenencia.

²⁹ M. LÓPEZ BENÍTEZ. *Las Denominaciones de Origen*, Cedecs, Barcelona, 1996, pp. 142-143

³⁰ A tal efecto, la STC 67/1985, de 24 de mayo, en una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Nacional en relación con varios preceptos de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, de Cultura Física y el Deporte, establece que «...este tipo de asociaciones (las Federaciones Deportivas) son distintas de las previstas en el artículo 22 de la Constitución, que no comprende el derecho de constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social. Esta posibilidad no se encuentra excluida del artículo mencionado, cuyo número 3 se refiere «a las asociaciones constituidas al amparo de este artículo», de donde se deduce a sensu contrario que no se excluye la existencia de asociaciones que no se constituyan a su amparo...» (fto. jco. 3°).

³¹ A. FANLO LORAS, *El debate sobre Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales*, Civitas, Madrid, 1992.

cia a la misma de todos los interesados en la actividad de que se trate. De esta manera, siguiendo al profesor FANLO LORAS, si la obligatoriedad es contradictoria con el carácter privado de la asociación, cabe recurrir a las formas de personificación pública, con las que no está reñida la utilización de procedimientos de adscripción forzosa; siempre que esté justificada por razones del interés público a alcanzar.

La aplicación de esta categoría a los Consejos Reguladores fue defendida por López Benítez, pero el carácter voluntario que tiene la inscripción en la Denominación de Origen sigue siendo un obstáculo a la plena asunción de esta tesis; que se ve contestada, no obstante, por parte de la doctrina, al considerar que la tesis corporativista es la más adecuada.

B) Los organismos de gestión y de control en la Ley 23/2004.

La Ley de la Viña y el Vino dedica una especial atención a la regulación de los órganos de gestión de los distintos tipos de vinos con protección. Resulta obligatoria la constitución de un órgano de gestión para los vinos de calidad con indicación geográfica, las Denominaciones de Origen y las Denominaciones de Origen Calificadas; mientras que, para los vinos de pago, la legislación de las Comunidades Autónomas podrá exonerar de dicha obligación a aquellos vinos de pago cuyo número de operadores sea inferior a la cifra que determine (artículo 24.6).

Por lo demás, las previsiones que la LV contiene sobre los órganos de gestión se ciñen a las cuestiones relativas a la separación de los *aspectos de gestión* y de los *aspectos de control y certificación*; la atribución de personalidad jurídica a los órganos de gestión; el nombre y la composición de estos órganos; sus reglas mínimas de funcionamiento y sus funciones.

1. La personalidad jurídica de los organismos de gestión.

La LV se refiere a lo largo de todo su articulado a los *órganos* de gestión, calificación inexacta desde el punto de vista jurídico, como puede deducirse de la teoría de la organización administrativa.

Siguiendo a COSCULLUELA MONTANER,³² un *órgano* es la unidad diferenciada del aparato organizativo de una persona jurídica a la que se atribu-

³² L. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, 2004, 15^o ed., p.169.

yen un conjunto de funciones para su resolución o gestión, de tal manera que todos los órganos, cualquiera que sea su capacidad de comprometer la voluntad de la persona jurídica, tienen una cierta subjetividad orgánica, concepto que no puede ser confundido con el de personalidad jurídica.³³

La calificación exacta que debiera haber adoptado la Ley del Vino es la de *entes u organismos*, a los cuales la LV atribuye personalidad jurídica en el artículo 25.2 LV. La atribución de personalidad jurídica suple una vieja carencia que éstos presentaban tradicionalmente, como hemos venido comentando, pues el dato de la personalidad jurídica como centro de imputación de actividades y de relaciones jurídicas es fundamental para poder enjuiciar la actuación de la Administración y de otras personas jurídicas. Así, dice el artículo 25.2 LV 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 (...)»*.

La atribución de *personalidad jurídico-pública* no empece, como sabemos, que el régimen de su actividad en lo que respecta a sus relaciones con terceros se rija por el Derecho privado, excepto en las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades o funciones públicas y en las potestades de organización y funcionamiento interno, en las que deben sujetarse al Derecho Administrativo por imperativo del artículo 2.2 LRJPAC. Funciones públicas son la mayoría de las que se enuncian en el artículo 26 LV: llevanza de Registros, calificaciones de añadas, gestión de cuotas obligatorias, adopción de normas de campaña... por lo que, como apunta acertadamente LÓPEZ BENÍTEZ,³⁴ *«el error de enfoque que padece la LV radica en una deficiente percepción de lo público (pues parece) que piensa ingenuamente el legislador estatal que, extrayendo de la órbita de actuación de los Consejos las funciones de control y certificación y el*

33 La teoría del órgano administrativo implica que las personas que integran dicho órgano actúan por la Administración de la que forman parte y no para la misma, que es lo que supone la teoría de la representación. La teoría del órgano explica el concepto de imputación jurídica, el porqué se trasladan los efectos del acto realizado a la persona jurídica de la que forman parte, por lo que no gozan de personalidad jurídica propia, al estar ésta atribuida al ente del que forman parte.

De los órganos se predica una cierta subjetividad orgánica, al ser las unidades administrativas que manifiestan hacia el exterior, con efectos jurídicamente vinculantes, la «voluntad» de la Administración de la que forman parte (Artículo 5 LOFAGE); pero no gozan de personalidad jurídica propia, al estar ésta atribuida a la persona jurídica en su conjunto.

34 M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Del Estatuto del Vino a las leyes del vino, un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola en España*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 193.

ejercicio de la potestad sancionadora, todas las restantes funciones de gestión que restan son privadas, cuando no es así».

La opción por el sistema de *personificación jurídico-privada* supone confiar la gestión de los v.c.p.r.d., así como de los vinos de mesa con indicación geográfica, a las agrupaciones de productores, asociaciones privadas constituidas por su propia iniciativa.³⁵ Se deja así a manos del propio sector la regulación y ordenación del mismo, lo cual puede suponer obstáculos en el ejercicio de potestades públicas, que no se reducen únicamente al ejercicio de la potestad sancionadora y a la labor de control y certificación, sino que se extienden a otras muchas funciones que tradicionalmente eran ejercidas por el Consejo Regulador, de naturaleza jurídico-pública, por delegación de la Administración.

Cabe señalar más incoherencias en este punto, pues después de afirmar que los organismos de gestión poseen personalidad jurídica pública o privada, el artículo 25.5 indica que *«los órganos de gestión deberán ser autorizados por la Administración competente antes de iniciar su actividad»*, previsión innecesaria si el organismo de gestión tiene personalidad jurídico-pública, pues la norma que le ha atribuido tal personalidad, que también contiene sus estatutos, será de por sí suficiente para que el organismo empiece a funcionar, sin la necesidad de someterse con posterioridad a un trámite de autorización administrativa. Este trámite sólo adquiere algún sentido para los organismos de gestión con personalidad jurídico-privada, pues esta autorización les permitiría ejercitar aquellas funciones públicas de gestión del artículo 26 LV, en tanto en cuanto las funciones estrictamente privadas las podrían realizar desde que adquieren la personalidad jurídica, según el Derecho civil o mercantil aplicable.

2. Organización interna y funcionamiento.

Las previsiones que la LV realiza sobre la organización interna y el funcionamiento de los órganos de gestión es un tanto reiterativa, pues los apartados 1º, 3º y 7º del artículo 25 vienen a repetir la misma idea, que la estruc-

³⁵ Las Organizaciones de Productores son asociaciones privadas a las que la legislación comunitaria atribuye un importante papel dentro de la Política Agraria Común, pues dentro de la OCM del vino los artículos 39 y ss. del Reglamento 1493/1999, les atribuye importantes funciones y regula los requisitos de su reconocimiento por parte de los Estados miembros. Guardan estrecha relación con las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias reguladas por Ley 38/1994 a nivel estatal.

tura de los órganos de gestión debe responder a un modelo participativo y de representación de intereses.

El modelo organizativo concreto no se define al ser competencia de las Comunidades Autónomas, por lo que habrá que acudir a la reglamentación de cada Denominación para conocer la estructura de su organismo de gestión, como se verá más adelante. No obstante, habría sido aconsejable que para las Denominaciones de Origen de competencia estatal, como es el caso del Rioja, se avanzara su organización interna, lo cual podría servir, además, como ejemplo o modelo a seguir por el resto de Comunidades Autónomas.

3. La separación de las funciones de control y de gestión.

Nada se advierte en la Exposición de Motivos sobre esta separación, situación que contrasta no sólo con la Exposición de Motivos del Borrador del Anteproyecto de Ley de Vitivinicultura de 2002, sino también con el discurrir de los debates parlamentarios, en los que esta cuestión ha sido uno de los principales focos de atención. Asimismo, los medios de comunicación social han destacado el contenido del artículo 27 LV como el más enfatizado, a favor o en contra, de la nueva Ley.³⁶

La novedad que comporta el artículo 27 LV es el establecimiento de una nítida separación entre los aspectos de la gestión y los relativos al control y la certificación de los v.c.p.r.d.; pues hasta ahora, bajo la vigencia del Estatuto del Vino, ambas funciones aparecían unidas y atribuidas a los Consejos Reguladores. De esta manera, la LV establece como principio fundamental de la organización del sector vitivinícola la separación de los sistemas de control y gestión de los v.c.p.r.d., aunque no diseña un modelo único, sino que aporta una variedad de posibilidades, pero limitadas —pues el precepto tiene carácter básico— y se faculta a los Reglamentos de cada v.c.p.r.d. para establecer su sistema de control.

Por ello el modelo de control de los v.c.p.r.d. difiere de unas legislaciones autonómicas a otras, lo cual no deja de ser problemático al abrirse un aba-

³⁶ Como ejemplo de ello podemos citar una serie de artículos que se publicaron en el Diario La Rioja, en los que manifestaban su opinión tanto el anterior presidente del Consejo Regulador, Ángel de Jaime Baró; como el senador riojano, David Isasi (especialmente, artículos de 4 de abril de 2004); y en el periódico El Mundo también se reflejan las opiniones del sector en artículos de fecha 4.11.2001 («la conferencia de Consejos Reguladores Vitivinícolas rechaza el proyecto de Ley de Vitivinicultura») y 29.04.2002 («cambios que se operarán en el sector si se confirma el segundo borrador...»), entre otros muchos.

nico de modelos que revisten numerosas características diferenciales entre sí, heterogeneidad que produce confusión a los sujetos ajenos al sector, unido a la desconfianza que genera el hecho de que sean los propios operadores que deban ser objeto de control los que elijan sus respectivos órganos de control y certificación; pues nos preguntamos si realmente se va a garantizar esa necesaria independencia de estos órganos respecto del organismo de gestión cuando, además de ser elegido por los propios interesados, puede estar encuadrado dentro del mismo órgano de gestión. Sería preferible que hubiera una autoridad pública que controle dicha independencia.³⁷

Por otra parte, la LV no proporciona tan siquiera el modelo de control y certificación que van a seguir las Denominaciones de Origen de competencia estatal, definición que queda remitida a lo que dispongan sus respectivos Reglamentos, como norma institucional básica de cada Denominación.³⁸ Se evidencia así la dejación que el legislador estatal hace en esta materia, que bien pudiera haber introducido un modelo para las Denominaciones de que es titular, sirviendo con ello de posible pauta a seguir por el resto de Denominaciones de Origen; dado que al Estado corresponde la legislación básica sobre régimen jurídico de las AAPP en virtud del artículo 149.1.18ª CE.

4. Los diversos modelos de control y certificación.

El artículo 27 LV señala que el Reglamento de cada v.c.p.r.d. establecerá su sistema de *control*, que estará separado de la gestión del mismo, pudiendo efectuar dicho control:

a) 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.

37 El artículo 10 del Reglamento (CEE) 2081/1992, de 14 de mayo, señala que las estructuras de control deberán ofrecer garantías suficientes de objetividad e imparcialidad respecto de todos los productores o transformadores sometidos a su control y deberán 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.

38 Véase el artículo 1 del Real Decreto 1651/2004, de 9 de julio, por el que se establecen normas de desarrollo para la adaptación de los reglamentos y órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas a la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino

b) O, para los vinos con denominación de origen o con denominación de origen calificada, un *organismo 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) ó d).

c) Un *organismo independiente de control*, acreditado en el cumplimiento de la norma sobre *Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto* y autorizado por la Administración competente.

d) 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* y autorizado por la Administración competente.

De la tipología que consagra el artículo 27 encontramos posibilidades organizativas más o menos continuistas con la práctica anterior. El hecho de que aludamos a esta opción como «*continuista*», no por ello debe considerarse en sentido peyorativo, sino simplemente en el sentido de considerar esta elección como aquella que goza de una mayor tradición en nuestro país y los de nuestro entorno, que ha demostrado con creces sus bondades organizativas en el sector vitivinícola. Y dado que se ensayan nuevas fórmulas de organización, éstas se van a considerar «*innovadoras o menos continuistas*», por el mero hecho de lo novedoso de su introducción en el ámbito de las Denominaciones de Origen y cuyas posibles ventajas aún están por demostrar.

Según la opción tradicional de organización de las Denominaciones de Origen y Denominaciones de Origen Calificadas se distingue dentro de su organismo de gestión, para el que se reserva el apelativo de Consejo Regulador, una estructura de control. Esta estructura de control deberá estar separada del organismo de gestión del Consejo Regulador y actuar sin depen-

dencia jerárquica ni administrativa respecto del órgano de dirección del ente y bajo la tutela de la Administración competente, garantizando la independencia e inamovilidad de los controladores por un período mínimo de seis años. Asimismo, éstos deberán ser habilitados, entre expertos independientes, por la Administración competente.

Por otra parte, deberán cumplir, según su naturaleza pública o privada, los principios y criterios exigidos con carácter general para las entidades que realizan la certificación de productos (EN 45001),³⁹ o los requeridos para el funcionamiento de los diversos tipos de organismos que realizan inspección (EN 45004),⁴⁰ o los exigidos para los organismos públicos que realizan el control oficial de los productos alimenticios.

La opción menos continuista con lo que ha venido siendo la tradición organizativa viene representada por las letras c) y d) del artículo 27 LV, que confía las funciones de control y la certificación, por un lado; y la función de inspección, por otro, de 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–EN 45004, respectivamente, siendo autorizados por la Administración competente. Los organismos de inspección remitirán los resultados de su actividad a la autoridad competente para que ésta decida sobre la concesión del nombre geográfico y sobre las medidas correctoras pertinentes.

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

39 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.

40 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.

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.

C) La legislación vitivinícola de las Comunidades Autónomas.

1. Naturaleza de la competencia asumida por las CCAA.

Los artículos 148 y 149 del Título VIII de la Constitución no aluden a las Denominaciones de Origen cuando acometen la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. La primera sentencia que el Tribunal Constitucional dedicó a esta cuestión, interpretó que las CCAA tenían la posibilidad de asumir la competencia en materia de Denominaciones de Origen en virtud de la cláusula residual inicial a favor de las Comunidades Autónomas del artículo 149.3 de la Constitución.⁴¹

En la realidad constitucional todos los Estatutos de Autonomía recogían en el momento de dictarse la sentencia, competencias concretas sobre las Denominaciones de Origen, por lo que las CCAA han protagonizado una asunción generalizada de competencias en materia de Denominaciones de Origen, subsumiendo la materia dentro de alguna de las enumeradas en el artículo 148 CE, como el título sobre agricultura y ganadería recogido en la cláusula 7ª.

La técnica de distribución de competencias en la que la exclusividad de la competencia autonómica precisa de la colaboración del Estado ha sido definida por el Tribunal Constitucional en el sentido de considerar que *«la competencia exclusiva en colaboración no implica una previa diferenciación de com-*

⁴¹ STC 11/1986, de 28 de enero (BOE de 12 de febrero de 1986), en la que el TC enuncia que *«el Estado no se ha reservado de modo expreso y específico competencias sobre Denominaciones de Origen en los distintos párrafos del artículo 149.1 CE, por lo que entra en juego el párrafo tercero del mismo»*.

*petencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia, que en este caso es la de Denominaciones de Origen. La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias».*⁴² No obstante, como apunta M. LÓPEZ BENÍTEZ, conviene preguntarse si la técnica de competencia exclusiva en colaboración responde verdaderamente a una diferente modalidad de atribución de competencias, a lo cual responde negativamente.⁴³ Ello es así a la vista de que la colaboración no es un título competencial específico, sino que conforma un deber general implícito en el modelo de Estado compuesto diseñado por la Constitución que se debe apreciar en el ejercicio de todas las competencias por el Estado y las CCAA.

2. Opciones ejercidas por las Comunidades Autónomas en la organización de los Consejos Reguladores.

En síntesis, encontramos que son dos los modelos organizativos identificables en las leyes del vino elaboradas por los legisladores autonómicos. En primer lugar, un *modelo corporativo*, seguido, entre otras, por las CCAA de Cataluña y País Vasco,⁴⁴ en el que los organismos de gestión se configuran bajo formas de personificación jurídico-pública, ofreciendo la posibilidad de que las potestades de certificación y control sigan siendo ejercidas por el propio Consejo Regulador o por una entidad pública o privada, según la normativa vigente en cada momento.

Se apuesta entonces por la separación de las funciones de control y de gestión, potestades que se atribuyen a organismos diferentes, pese a que sea posible atribuir las a órganos integrados en el propio organismo de gestión, que asumen la naturaleza de Corporaciones de Derecho Público, tienen un régimen jurídico que se sujeta con carácter general al derecho privado, excepto en las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades o funciones públicas, en las que deben sujetarse al derecho administrativo. Las funciones

⁴² STC 11/1986, de 28 de enero, fundamento jurídico 3º y STC 209/1989, de 15 de diciembre, fundamento jurídico 5º.

⁴³ Véase al respecto M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Las Denominaciones de Origen*, Cedecs, Barcelona, 1996.

⁴⁴ Obsérvese al respecto la Ley 15/2002, de 27 de junio, de Ordenación Vitivinícola de Cataluña; la Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de la Región de Murcia; la Ley 5/2004, de 7 de mayo, de Ordenación Vitivinícola del País Vasco; la Ley 2/2005, de 7 de mayo, de la Generalitat de Valencia y la Ley 8/2005, de 10 de junio, de Castilla y León.

de control son asumidas por otro organismo de control o de inspección acreditados, de tipo público o privado, que estén integrados en el órgano de gestión o bien sean independientes del mismo, según la normativa vigente en cada momento.

El otro modelo seguido por las CCAA es aquel que asume principalmente Castilla-La Mancha,⁴⁵ según el cual las funciones de calificación y descalificación de los vinos se reservan al IVICAM, como organismo autónomo, tratándose en este sentido de un modelo burocrático pues esas funciones las asume un organismo autónomo administrativo; pero las *Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias* pueden constituir el modelo organizativo de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen, como entes de naturaleza jurídica *privada* que están, a su vez, constituidos por organizaciones representativas.

La opción por el modelo de gestión privado de la Denominación constituye una posibilidad que ha sido ensayada también en la Denominación de Origen Calificada Rioja, como vamos a comentar seguidamente.

IV. La denominación de origen calificada «Rioja».

A) Breve exposición sobre la evolución histórica y jurídica de la DO Rioja.⁴⁶

Sobre la base de la Ley de 1902 relativa a la propiedad industrial, se autorizó con fecha 6 de junio de 1925 la introducción en las etiquetas de vino de la palabra «RIOJA», con el carácter de marca colectiva y por Real Decreto de 22 de octubre de 1926 se creó el primer organismo de control de lo que luego sería una Denominación de Origen, por lo que los vinos de Rioja estaban amparados por la Denominación de Origen más antigua de España. No obstante, la existencia de este organismo apenas logró traspasar los límites del BOE, pues no sería legalmente estructurado, tal como lo hemos conocido en fechas recientes, hasta 1945.

⁴⁵ Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha

⁴⁶ Este apartado ha sido redactado sobre la base de las siguientes fuentes:

PASCUAL CORRAL, J.; *El vino de Rioja. Calidad, originalidad y prestigio histórico*, La prensa del Rioja, Logroño, marzo 2003

GÓMEZ URDÁÑEZ, J.L.; *El Rioja histórico: la Denominación de Origen y su Consejo Regulador*, Logroño, 2000

Web institucional del Consejo Regulador: www.riojawine.com

La promulgación en 1932 del Estatuto del Vino proporcionaría un nuevo marco legal para el desarrollo de las Denominaciones de Origen y un año más tarde se autorizaba la reorganización del Consejo Regulador de Rioja, en función de las directrices que el Estatuto marcaba respecto a su composición y funciones. Aún habrían de pasar muchas décadas hasta que el Consejo Regulador dispusiera de los medios necesarios para cumplir eficazmente sus funciones; pues no fue hasta la promulgación del Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes que en 1970 se inició un proceso de perfeccionamiento de los sistemas de control, para convertirlo en uno de los más rigurosos y eficaces. El Consejo Regulador cambia entonces el estatus de *entidad estatal autónoma*, establecido en los Reglamentos anteriores de la Denominación, por el de *órgano desconcentrado* del Ministerio de Agricultura, por tanto carente de personalidad jurídica propia, lo cual se ha mantenido hasta la aprobación de la Ley 24/2003.

El proceso de cambio profundo que generó la democratización del país con la Constitución de 1978 acabaría afectando también a la Denominación Rioja y al Consejo Regulador, particularmente el reconocimiento de las Comunidades Autónomas, al quedar la zona amparada en cuatro de ellas.⁴⁷

La renovación del Consejo Regulador en mayo de 1982, de acuerdo con las normas del Decreto 2004/1979, ajustada a los nuevos principios democráticos, abre una nueva etapa caracterizada por la implantación de un plan de controles que se aplican tanto sobre la producción como sobre la comercialización, al compás de las necesidades que imponía la modernización del sector vitivinícola riojano y el crecimiento de su estructura productiva.

En abril de 1988 se celebran las segundas elecciones democráticas para renovar los vocales del Consejo. Este segundo mandato se plantea como objetivo prioritario la reforma del reglamento con el fin de obtener la DO Califi-

47 De las 62 Denominaciones de Origen existentes en España hay tres Denominaciones un tanto especiales: Rioja, Cava y Jumilla, debido a que se trata de Denominaciones no integradas en una sola CCAA. Así, la Denominación de Origen Rioja abarca los territorios de Navarra, Álava, La Rioja y Castilla y León (enclave denominado El Ternerero, situado en Miranda de Ebro); la denominación Cava comprende casi todo el territorio nacional y la denominación Jumilla incluye siete municipios de Albacete y Murcia. Estas denominaciones dependen directamente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, siendo éste el competente para decidir la oportunidad de las propuestas de modificación de los distintos Reglamentos y no la CCAA, como ocurre en el resto de las CCAA, en cuyo caso es la Consejería competente la que asume tal función.

cada⁴⁸ y la culminación de este proceso llegó en abril de 1991 con la concesión de la Denominación de Origen Calificada «Rioja» y la aprobación de un nuevo Reglamento,⁴⁹ como reconocimiento al serio y continuado esfuerzo realizado por el sector vitivinícola riojano para alcanzar metas de calidad, imagen y prestigio.

El Reglamento de la Denominación de Origen Calificada Rioja define al Consejo Regulador como un *órgano desconcentrado* del Ministerio de Agricultura, que ha venido dotándose de aquellos medios materiales y humanos que son necesarios para el correcto cumplimiento de sus fines, todo ello financiado con las aportaciones de viticultores y bodegueros, quienes a través de sus respectivas representaciones integran el Pleno, máximo órgano decisorio de la entidad.

Alcanzado el objetivo de la DO Calificada, el Consejo Regulador se renueva para afrontar la última década del siglo XX, lo cual ha supuesto que el Consejo Regulador interviniera con decisiones estratégicas en el diseño del futuro del sector, apostando por el modelo de vitivinicultura tradicional europea, asumiendo el papel de defensa de los intereses del sector y favoreciendo iniciativas para el establecimiento de acuerdos interprofesionales.

Fruto de estas iniciativas fueron los acuerdos intersectoriales establecidos en el seno de la entidad en las campañas de 1993 y 1995 con el objetivo de intentar equilibrar producción y comercialización y dotar así de una mayor estabilidad al sector.

B) Cambios organizativos motivados por la Ley estatal de 2003.

Una vez que conocemos los modelos que permite la legislación básica estatal, así como la organización institucional por la que han optado las Comunidades Autónomas, es preciso abordar los cambios organizativos operados en la Denominación de Origen Calificada Rioja desde la publicación de la Ley estatal de la Viña y el Vino.

⁴⁸ El artículo 86 EV reconoce la posibilidad de otorgar el carácter de Calificada a una DO si los productos protegidos por ella revisten las especiales peculiaridades previstas en el RD 835/1972, de desarrollo del Estatuto del Vino.

⁴⁹ La concesión de la Denominación de Origen Calificada y la aprobación del Reglamento del Consejo Regulador se llevó a cabo por Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de abril de 1991.

A tal efecto conviene señalar el contenido de la Disposición Adicional Octava de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, el cual enuncia 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; 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»*

Considero que esta previsión bien pudiera estar directamente pensada para las Denominaciones de Origen vitivinícolas de titularidad del Estado, tal es el caso de la DOCa Rioja, dada la ausencia de carácter básico de este precepto según la Disposición final segunda de la Ley del Vino, con lo que este modelo podría haberse introducido para aquéllas Denominaciones de carácter supraterritorial que impliquen a más de una Comunidad Autónoma,⁵⁰ una especie de norma *ad hoc* que se presenta con carácter abstracto y general. Por lo tanto, con esta previsión el Estado preparaba un pronto desarrollo fáctico de este precepto, que se ha materializado en la Denominación de Origen Calificada Rioja.

1. Las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias: origen, definición y plasmación en la Denominación de Origen Calificada «Rioja».

Para explicar el modelo consagrado en la Denominación Rioja es preciso analizar los pasos previos que dieron los agentes económicos de la zona del Rioja, pues ya hemos comentado cómo el Consejo Regulador asumió en la última década del siglo XX el papel de defender los intereses del sector favoreciendo iniciativas para el establecimiento de acuerdos interprofesionales, lo cual se plasmó en los acuerdos intersectoriales establecidos en el seno de la entidad en 1993 y 1995 con el objetivo de intentar equilibrar producción y comercialización y dotar así de una mayor estabilidad al sector.

⁵⁰ Además, el artículo 119 de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 2004 (Ley 62/2003, de 30 de diciembre), introdujo sendas modificaciones en la Ley de Organizaciones Interprofesionales para reforzar la extensión de los acuerdos adoptados por estas Organizaciones a todos los operadores del sector agroalimentario específicamente considerado (véase artículo 8 de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre).

Las Interprofesionales son organismos que integran a representantes de los sectores privados implicados en un sector de actividad, de tal manera que productores y comerciantes intentan adaptar las medidas establecidas desde la UE a su propio mercado.⁵¹ Disponen de enorme capacidad de influencia y negociación, controlando eficazmente su mercado. Con las Interprofesionales, los propios agentes participan activamente en el desarrollo de la política comunitaria, alcanzando unos grados de organización y fuerza económica de enorme importancia para los sectores implicados.⁵²

Estas Organizaciones Interprofesionales agroalimentarias, reguladas actualmente en la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, se configuran como órganos de coordinación y colaboración de los distintos sectores del sistema agroalimentario. Dicha Ley reconoce las Organizaciones Interprofesionales agroalimentarias como entes de naturaleza jurídica *privada*, de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, que está 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.

La Ley alude a los objetivos que pueden perseguir estas Organizaciones Interprofesionales⁵³ y regula el reconocimiento de dichas Organizaciones por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, cuando cumplan las siguientes condiciones:

- a) Poseer personalidad jurídica propia y exclusiva para finalidades reconocidas a las organizaciones interprofesionales, así como carecer de ánimo de lucro.
- b) Representar, para uno o varios sectores o productos, un grado de implantación significativa en la producción y, en su caso, en la trans-

51 La OCM del Vino aprobada por Reglamento (CE) 1493/1999, del Consejo de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, recoge en sus artículos 39 y ss. las agrupaciones de productores y organizaciones sectoriales.

52 AA.VV., VII *Jornadas Técnicas de La Rioja: «vid y vino, organismos reguladores y acuerdos interprofesionales en zonas productoras de vino de calidad»*, Consejería de Agricultura y Alimentación del Gobierno de La Rioja, Logroño, 1988, pp. 77 a 83.

53 Entre estas finalidades, recogidas en el artículo 3 de la Ley, son destacables la de llevar a cabo actuaciones que permitan un mejor conocimiento, una mayor eficiencia y una mayor transparencia de los mercados, así como la mejora de la calidad de los productos y de todos los procesos que intervienen en la cadena agroalimentaria y desarrollar actuaciones que permitan una permanente adaptación de los productos agroalimentarios a las demandas del mercado.

formación y comercialización. De esta manera, 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.
- d) Sus estatutos se ajusten a las determinaciones establecidas en la ley.

Sobre la base de esta normativa, mediante Orden APA/611/2004, de 5 de marzo,⁵⁴ se reconoció a la Organización Interprofesional del Vino de Rioja, como Organización Interprofesional Agroalimentaria, al reunir ésta todos los requisitos establecidos en la vigente normativa y haber sido informado favorablemente tal reconocimiento por el Consejo General de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias.

2. Nueva composición del Consejo Regulador.

Significativamente, por Orden APA/795/2004, de 25 de marzo, se modifica el Reglamento de la DOCa Rioja y de su Consejo Regulador con el propósito de posibilitar la constitución del mismo con la misma representatividad de la Organización Interprofesional del Vino de La Rioja (en adelante, OIPVR), de conformidad con la DA 8ª de la Ley de la Viña y el Vino. Con esta normativa se evidencia el primer ensayo fáctico llevado a cabo por el Estado en una de las Denominaciones de Origen de las que es titular, como es el caso del Rioja.

Mediante esta Orden Ministerial se prevé que el Consejo Regulador, previo nombramiento por el MAPA, estará constituido por los miembros de la junta directiva de la OIPVR, gozando los miembros del Consejo Regulador 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 automática, conforme se efectúen los de la junta directiva de la Organización Interprofesional.⁵⁵

⁵⁴ BOE n° 59, de 9 de marzo de 2004.

⁵⁵ Así, el nuevo pleno del Consejo Regulador consta de 200 votos, cien pertenecientes al sector productor y cien correspondientes al sector comercializador. Sin embargo, dentro de cada uno de estos sectores, ni todas las entidades representadas disponen del mismo número de votos ni tampoco poseen el mismo número de vocales. Así, por ejemplo, AEVZR posee 59 votos y 8 vocales, mientras que ASAJA posee 21 votos y 3 vocales.

El 31 de marzo de 2004 será, sin duda, una fecha a reseñar en la historia de la Denominación de Origen Calificada Rioja. Ese día concluía el mandato de los anteriores vocales, prorrogado ya por tres veces, y se procedió a su renovación por Orden APA/816/2004, de 26 de marzo; de tal manera que la OIPVR, como entidad privada que agrupa paritariamente a productores y comercializadores compuesta por 32 miembros representantes de todas las asociaciones vitivinícolas de Navarra, País Vasco y La Rioja, pasó a integrar el Consejo Regulador, abriendo una nueva etapa para el sector.

No se modifica en nada el artículo 35 de Reglamento de 1991, por lo que el Consejo Regulador 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 LV continúa careciendo de personalidad jurídica y, consecuentemente, incumpliendo uno de los postulados fundamentales de la Ley estatal. Asimismo, se acude de manera incorrecta al término de *órgano*, cuando el procedente sería el de *organismo* o *ente*, según la teoría del órgano enunciada por la doctrina administrativista, como hemos visto con anterioridad. No obstante, esta precisión es meramente coyuntural, a la vista de la necesidad de adaptación del Reglamento de la DOC Rioja a la ley estatal en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la misma.⁵⁶

La singularidad de esta renovación, en aplicación de la DA 8 de la Ley 24/2003, de la Viña y el Vino y de la Orden APA/795/2004, de 25 de marzo, del MAPA, radica en que el Consejo Regulador ha quedado constituido 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 Regulador, cuya configuración y naturaleza jurídica deberá establecer el Reglamento definitivo que se apruebe; pues el vigente Reglamento de 1991 ha sido declarado nulo por STS de 10 de junio de 2004 y debe además ser adaptado a la Ley estatal de la Viña y el Vino.

Esta nueva composición del Consejo Regulador supone la gestión por una entidad privada de funciones públicas hasta ahora ejercidas por el

⁵⁶ Sin embargo, en la redacción provisional que la Orden APA/3465/2004, de 20 de octubre, ha dado al Reglamento de la DOC Rioja y de su Consejo Regulador para adaptarlo a la ley estatal de la viña y el vino y salvar la anulación del Reglamento de 1991 por la STS de 10 de julio de 2004, sigue configurando al Consejo Regulador como un órgano desconcentrado del MAPA, previsión del todo inexacta, como venimos comentando.

Consejo, tales como la ordenación del sector, el establecimiento de normas sobre poda, riego, llevanza de Registros, calificación de los vinos que optan por formar parte de la Denominación, cobro de tasas y exacciones parafiscales... Pero lo que realmente suscita problemas es el ejercicio de la potestad sancionadora, así como las potestades de control y certificación, pues debe ser una autoridad pública la que ejerza estas potestades públicas, por lo que se extraen de la órbita del Consejo Regulador competencias que tradicionalmente tenía asignadas a la vista de la nueva organización, lo cual no favorece la autorregulación del sector, ni contribuye a la pretendida autonomía que se esgrime como argumento para justificar que se deje en manos privadas el ejercicio de potestades que con anterioridad tenía atribuidas el Consejo Regulador como organismo público.

Por otra parte, queda asegurada la representatividad de los distintos sectores; pero no así el principio democrático en el sistema de designación de los representantes de cada uno de los grupos, dada la inexistencia de un proceso electoral que asegure esa estructura interna y funcionamiento democráticos que exige el artículo 52 CE en las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Ya no hay elecciones, sino que siempre habrá la misma representación económica que en la Interprofesional, a diferencia de lo que ocurría con anterioridad.

3. Problema suscitado por la STS de 10 de junio de 2004 y la necesaria adaptación del Reglamento a la Ley estatal.

Con fecha 10 de junio de 2004 el Tribunal Supremo se pronunció advirtiendo un defecto formal en la Orden ministerial de 3 de abril de 1991, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada Rioja, y, por ende, en la Resolución de enero de 1992 por la que la Dirección General de Política Alimentaria desarrolla las Normas de Calificación. Dicho defecto formal consiste en no haber recabado el Dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de dicho Reglamento.⁵⁷

La publicación de esta sentencia conlleva un vacío legal para la Denominación, pues con la anulación de la norma de 1991 resultaría de nuevo

⁵⁷ 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.

vigente la Orden de 2 de junio de 1976,⁵⁸ de tal manera que las diferencias en la zona de producción, las densidades de plantación e incluso el otorgamiento del carácter de calificada, disposiciones contenidas en la Orden de 1991, no podrían aplicarse ahora, con la inseguridad jurídica que ello supone. Por ello, dada la trascendencia de este pronunciamiento del TS, el Consejo Regulador puso el asunto en conocimiento del Ministerio de Agricultura y se decidió aprobar un nuevo Reglamento de la Denominación por Orden APA/3465/2004, de 20 de octubre, que cubre el vacío legal dejado por el TS, pero que está dotado de la nota de provisionalidad, a la vista de la necesidad de proceder a la definitiva adaptación del mismo a la ley estatal de la viña y el vino.

Por su parte, el RD 1651/2004, de 9 de julio, establece normas de desarrollo para la adaptación de los reglamentos y órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas a la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino. Dicho Real Decreto establece un plazo para la remisión de las propuestas de modificación del Reglamento de seis meses a partir de su entrada en vigor y deberán hacer constar: la identificación del órgano de gestión y la determinación de sus fines, así como el tipo de persona jurídica, funciones, composición y normas de funcionamiento, y el sistema de control que se establece en el ámbito de la Denominación. Con todo ello se destaca que la representación y la organización de la Denominación quedan en manos del propio sector; aspecto sorprendente en el plano del Derecho de la organización administrativa, pues es el propio sector el que debe decidir estos aspectos tan relevantes, renunciando a ello el poder público, que venía haciéndolo con anterioridad.

De esta manera, el Pleno del Consejo Regulador acordó con fecha 9 de julio de 2004 instar al MAPA a que procediera a recabar el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, así como a promulgar y publicar la OM que

58 El Consejo de Estado ha declarado en numerosas ocasiones que omitir en el procedimiento el dictamen preceptivo no es un vicio subsanable (dictámenes 1.699/96, de 7 de noviembre de 1996 y 279/97, de 5 de junio de 1997, entre otros) y la jurisprudencia ha venido equiparando la ausencia de trámites esenciales o inexcusables a la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido. De esta manera, cuando se omite el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, ello constituye un vicio de nulidad de pleno Derecho, al entenderse que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (art. 62.1.e) Ley 30/1992)

Si bien el Código Civil dispone que por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado (artículo 2.2 Cc.), en el caso de la anulación de la norma se produce esta reviviscencia. La nulidad de la norma comporta, *prima facie*, la pérdida *ex tunc* de su validez, por la declaración formal de que la norma no existió o, mejor dicho, no debió existir.

apruebe el nuevo Reglamento que ha de regir hasta que se proceda a la adaptación reglamentaria a la LV estatal, con lo cual se pretendía no tanto cumplir las exigencias del Real Decreto de 2004, cuanto solucionar el problema de vacío legal suscitado por la STS de 10 de junio de 2004.

Fruto de este proceso ha resultado la Orden APA/3465/2004, de 20 de octubre, por la que se aprueba el Reglamento de la DOCa Rioja y de su Consejo Regulador, en sustitución del que fuera aprobado en 1991, por lo que constituye el marco legal por el que se rige a día de hoy la Denominación, si bien de forma provisional hasta que se proceda a la debida adaptación a la LV de 2003.⁵⁹ En dicha Orden se mantiene la posibilidad de constitución del Consejo Regulador con la misma representatividad que la OIPVR, con lo cual es de suponer que el Reglamento definitivo mantendrá este modelo organizativo.

4. El ejercicio de la potestad sancionadora

En la configuración preconstitucional de los Consejos Reguladores se les atribuía el ejercicio de la potestad sancionadora, pues el artículo 93 EV 1970 establecía la posibilidad de sancionar las infracciones en materia de Denominaciones de Origen, siendo el Reglamento el que tipifica las infracciones y sanciones,⁶⁰ que en su artículo 129.2 dispone que *«los Reglamentos de cada Denominación de Origen especificarán las sanciones a aplicar a las infracciones de su Reglamento por los inscritos en los Registros de la misma (...)»*.

El sistema se basa en una doble remisión deslegalizadora y ha sido declarado en su mayor parte contrario al principio de legalidad por el Tribunal Constitucional.

La disposición adicional única de la Orden APA/3465/2004, de 20 de octubre, se remitía, en cuanto al régimen sancionador, a la Orden de 3 de abril

⁵⁹ El Consejero de Estado Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, ha emitido un voto particular advirtiendo que los problemas del vacío normativo no pueden cubrirse a través de una medida como la propuesta, que trata de revitalizar una norma reglamentaria que desarrolla una ley ya no vigente (el Estatuto de 1970), que carece de base legal y que está dotada de notas de temporalidad y provisionalidad; que puede ser, a su vez, objeto de impugnación y anulación judicial (dictamen 2162/2004, de 9 de septiembre de 2004, al proyecto de orden por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada Rioja y de su Consejo Regulador).

⁶⁰ De esta manera, la regulación sancionadora de la materia se completaba con el también preconstitucional, Reglamento del Vino, aprobado por Decreto 835/1972, de 23 de marzo.

de 1991, que ha sido declarada nula, por lo que no cabe considerarla vigente tampoco en cuanto al régimen sancionador, ya que el sistema de infracciones y sanciones previsto en la Ley de la Viña y el Vino resulta suficiente y directamente aplicable⁶¹ y la titularidad de la potestad sancionadora corresponde a la Administración General del Estado o a un órgano de las CCAA.

De esta manera, el Tribunal Constitucional, en sentencias 50/2003 y 52/2003,⁶² ha estimado que «...las normas sancionadoras del Reglamento del Rioja prolongan otros preceptos cuya pervivencia en el ordenamiento constitucional se justificaba en la necesidad de continuidad del ordenamiento, necesidades que han de ponderarse restrictivamente, como supuesto limitativo que son de un derecho fundamental. Por ello el precepto que en el Reglamento del Rioja hace perdurar un sistema de producción de normas sancionadoras es contrario al artículo 25 CE, careciendo dicho precepto reglamentario del fundamento de legalidad mínimo en el que la Administración pueda justificar constitucionalmente el ejercicio de su potestad sancionadora».⁶³

El acatamiento de las conclusiones recogidas en el dictamen del Consejo de Estado, de eliminación completa del capítulo IX del Reglamento de Rioja sobre la potestad sancionadora, provocaron una cierta crisis en la Deno-

61 Ésta fue una observación esencial que formuló el Consejo de Estado en su dictamen 2162/2004, de 9 de septiembre de 2004, al proyecto de orden por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada Rioja y de su Consejo Regulador.

62 STC 50/2003 y 52/2003, ambas de 17 de marzo (caso *Freixenet* y caso *Bodegas y Viñas Gómez Cruzado de La Rioja*, respectivamente).

63 No obstante, recordemos en este punto la STC 219/1989, de 21 de diciembre, en el caso de una sanción impuesta a un arquitecto de Valencia por su respectivo Colegio Profesional, pues el recurrente alega infracción del artículo 25 CE por haber sido sancionado en virtud de normas colegiales que, en su opinión, no satisfacen las exigencias del principio de legalidad.

Ante ello, el TC considera que «nos hallamos ante una relación constituida sobre la base de la delegación de potestades públicas en entes corporativos, dotados de amplia autonomía para la ordenación y control del ejercicio de actividades profesionales, que tiene fundamento expreso en el artículo 36 CE. En este ámbito de las relaciones especiales de sujeción de orden profesional y colegial, el colegiado asume los deberes propios de su relación especial por el hecho de su colegiación, por lo que la relatividad en el alcance de la reserva de ley en materia disciplinaria aparece especialmente justificada».

Sin necesidad de acudir a la teoría de las relaciones especiales de sujeción, algunos autores como LÓPEZ BENÍTEZ, consideran que ese plus obligacional se justifica desde los presupuestos generales de la actividad de limitación; mientras que otros lo residen simplemente en la «relación corporativa» que se entabla entre el miembro y la organización, semejante a la que tiene lugar entre un socio con la sociedad a la que pertenece

minación de Origen, pues el Consejo Regulador reclama esa potestad sancionadora para el futuro Reglamento.⁶⁴

Este aspecto constituye un magnífico ejemplo de los condicionantes que lleva aparejada la opción por este nuevo modelo organizativo, condicionantes que no se apreciaban con la tradicional organización de la Denominación.

V. Consecuencias jurídicas de la opción por un modelo público o privado.

A la vista de todo lo expuesto, podemos concluir que la singularidad de la renovación producida en marzo de 2004, en aplicación de la DA 8ª de la Ley de la Viña y el Vino y de la Orden APA/795/2004, de 25 de marzo, reside en que dicho Consejo Regulador ha quedado constituido por los miembros de la Junta directiva de la Organización Interprofesional del Vino de Rioja (OIPVR), una entidad privada que agrupa paritariamente a productores y comercializadores constituida al amparo de la Ley de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias de 1994. Ello pone de manifiesto la peculiaridad de la «elección» del nuevo Consejo Regulador, dado que la Junta directiva de una entidad privada pasa a integrar de manera automática la composición del Consejo Regulador, que continúa siendo un órgano público desconcentrado del MAPA,⁶⁵ en una especie de «*revolución de terciopelo*», como han venido manifestando algunos autores.

Esta posibilidad viene amparada por la DA 8ª de la Ley estatal de la viña y el vino, cuyo contenido ha sido polémico incluso desde antes de su aprobación, pues el Grupo Parlamentario Popular justificaba tal introducción en que *«las organizaciones interprofesionales agroalimentarias constituyen una forma de asociacionismo entre los distintos subsectores relacionados con un determinado tipo de alimento, que pueden asumir con plenas garantías las funciones de gestión de un nivel de protección, evitando la necesidad de duplicar órganos y los costes*

⁶⁴ Noticias de prensa en Diario La Rioja de fechas 30.10.2004 y 7.11.2004, especialmente.

⁶⁵ La redacción provisional que la Orden APA/3465/2004, de 20 de octubre, ha dado al Reglamento de la DOC Rioja y de su Consejo Regulador para adaptarlo a la ley estatal de la viña y el vino y salvar la anulación del Reglamento de 1991 por la STS de 10 de julio de 2004, sigue configurando al Consejo Regulador como un *órgano desconcentrado* del MAPA; previsión del todo inexacta, pues con ello supone que el Consejo Regulador de Rioja continúa careciendo de personalidad jurídica y, consecuentemente, incumpliendo uno de los postulados fundamentales de la Ley estatal. Asimismo, se alude al Consejo Regulador como «*órgano*», en vez de cómo ente u organismo, desconociendo con ello la teoría del órgano expuesta por Cosculluela Montaner.

que ello supone»,⁶⁶ mientras que otros grupos, como el Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, postulaba la supresión de la disposición adicional misma, porque «el régimen, naturaleza y funciones de los órganos de gestión de los v.c.p.r.d. y las organizaciones interprofesionales agroalimentarias son diferentes, no debiendo propiciarse la confusión entre las mismas».⁶⁷

A día de hoy todavía dudamos de si finalmente, la Organización Interprofesional guiará al Consejo Regulador y éste quedará configurado íntegramente como un ente de naturaleza privada, al modo en que auspicia la Ley del Vino de Castilla-La Mancha; o si, por el contrario, el Consejo Regulador mantendrá su veste de organismo público, valiéndose a determinados efectos de la Organización Interprofesional para constituir sus órganos de gobierno y conformar lo que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA llamó hace tiempo el «momento corporativo» de ciertos entes públicos. En todo caso, incluso dentro de esta segunda opción, las tipologías de personificación jurídico-pública son muy variadas y la opción por una u otra ha abierto un encendido debate en la doctrina.

Resulta compleja la comprensión de la situación actual existente en materia de organización en el seno del Consejo Regulador, pese a que el actual Presidente de dicha institución, en el discurso de su toma de posesión, se refirió a la relación entre la Interprofesional y el Consejo Regulador en los términos de que *«son dos entidades que mantienen su propia identidad diferenciada, con funciones diferentes, aunque seamos las mismas asociaciones vitivinícolas quienes integremos, por un lado, el pleno del Consejo Regulador y, por otro lado, la junta directiva de la Interprofesional. El Consejo Regulador, mantiene su carácter público y las funciones que hasta la fecha ha venido desempeñando, siendo la misión fundamental de la Interprofesional el propiciar un desarrollo estable de la Denominación a largo plazo. Al Consejo Regulador le corresponde la gestión diaria de la Denominación, que permita hacer realidad los grandes objetivos y líneas estratégicas marcadas por la Interprofesional»*. Señala asimismo que los actuales *Servicios Técnicos* del Consejo constituyen el *órgano de control* de la Denominación, sin dependencia jerárquica ni funcional con el órgano de gestión, aunque ambos estén integrados en el Consejo Regulador.

Es decir, se pretende que, por primera vez en una Denominación de Origen, sea una entidad privada constituida como Organización Interprofesional la que gestione la Denominación, como si se tratara de dos empresas con

⁶⁶ Enmienda n° 175, BOCG, serie A. 116-7, p. 81

⁶⁷ Enmienda n° 162, *op. cit.*, p. 41

un mismo Consejo de Administración. Lo que nos lleva a preguntarnos si supone realmente una garantía de independencia el hecho de que sean las mismas personas, pero con una denominación diferente según en qué calidad actúen, las que lleven a cabo tanto la gestión como la dirección de la Denominación; pues no contribuye a esa pretendida independencia el hecho de que los servicios de control estén integrados en el Consejo Regulador y hayan sido elegidos por los propios sujetos que van a ser objeto de control.

Si bien es cierto que la nueva organización logra mayor representatividad de las organizaciones agrarias, pues ahora están representadas todas y cada una de ellas; apreciamos, no obstante, una serie de incongruencias:

1. No se asegura la elección democrática de los representantes de cada uno de los sectores integrados en la Denominación, dado que no hay un proceso electoral para la determinación de esos representantes que forman parte de la Interprofesional. No podemos aseverar así la estructura interna y funcionamiento democráticos que exige el artículo 52 CE respecto de las organizaciones profesionales que defienden intereses económicos propios.
2. Por otra parte, se afirma la necesidad ineludible de que los aspectos de gestión y de control estén separados e incommunicados, pero se permite que los controladores del órgano de control sean elegidos por el propio organismo de gestión.
3. Asimismo, se desconfiaba del carácter imparcial de los Consejos Reguladores tradicionales, parte integrante de la Administración Pública, con argumentos tales como que eran juez y parte o que se hallaban dominados por los bodegueros o empresas más poderosas de cada Denominación, pero se confiaba ciegamente en la independencia de los organismos y laboratorios que elige el propio operador que se controla.
4. Se propugna un sistema más descentralizador, más favorable a la autorresponsabilidad y autogestión de los operadores, sin embargo lo que resulta es un sistema en el que se eliminan todas las notas que clásicamente han conformado el fenómeno de la autoadministración, en la medida en que se concentran en la Administración o en sus organismos autónomos todas las potestades de calificación, de inspección o de sanción que hasta ahora desempeñaban los propios agentes.

5. Se elogian las bondades simplificadoras de este nuevo sistema, pero se introduce a productores y bodegueros en un sistema tremendamente complejo, donde incluso se deja al sector la precisión del tipo de ente que se quiere ser.

Todas estas incongruencias tienen su origen en la desorientación de la propia ley estatal, que también incorpora confusión en la distinción y separación que se quiere tan estricta entre la gestión y el control. Cuestiones tales como que el organismo de gestión (solución vasca o catalana) o el propio operador (modelo estatal o castellano-manchego) elijan al organismo de control, muestra que las interacciones e influencias entre ambos aspectos serán bastante frecuentes, como aprecia LÓPEZ BENÍTEZ,⁶⁸ lo cual se ve corroborado también por el hecho de que sea el órgano de gestión el que proponga los requisitos mínimos de control a los que hayan de someterse los operadores inscritos y quien tenga que controlar los propios resultados alcanzados por el organismo de control.

Algunos autores propugnan como modelo ideal aquel en el que fuera la Administración autonómica o estatal, según la extensión de la Denominación de Origen, la que asumiera la tarea de control mediante un cuerpo de funcionarios directamente dependiente de ella y específicamente encargado del control de calidad y certificación, bien dotado en medios humanos y materiales y al que se acceda por oposición libre y para desarrollar una carrera funcionarial, pues éste sería el modelo más independiente, al no crear organismos ni vinculados al sector, ni a intereses empresariales;⁶⁹ pero como resalta MUÑOZ MACHADO, «quizá haya que poner mayor énfasis en rodear las decisiones que estos entes privados adopten de garantías procedimentales y de fórmulas y técnicas objetivas de control».⁷⁰

La estructura que se pretende para el futuro en la Denominación pasa por el reconocimiento de una Corporación de Derecho Público en la que se integrarán un órgano de gestión y un órgano de control, con la debida separación de funciones. El Pleno del órgano de gestión, que la ley ha denominado Consejo Regulador, aunque con tal nombre venga identificándose a toda

⁶⁸ LÓPEZ BENÍTEZ, *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola en España*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 245.

⁶⁹ SERRANO-SUÑER HOYOS, G. y GONZÁLEZ BOTIJA, F., *Comentarios a la Ley de la Viña y del Vino (Ley 24/2003, de 10 de julio)*, Civitas, Madrid, 2004, pp. 263.

⁷⁰ MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Thomson-Civitas, Madrid, 2001, pp.1285-1286.

la organización, se constituye con la misma composición y representatividad que la Organización Interprofesional del Vino de Rioja y, por otra parte, los actuales Servicios Técnicos del Consejo, conformados por el Servicio Habilitado de Veedores, constituirán el órgano de control e inspección.

El que el Presidente sea o no del sector no es tan relevante, siempre que la institución misma ofrezca representatividad de los distintos sectores y democracia en la elección de sus representantes, y mantenga su imparcialidad, lo cual se ve beneficiado por el hecho de que el cargo es ocupado cada dos años por un representante de cada sector, productor y comercializador. No obstante, el Presidente de la Denominación históricamente había actuado como el agente que mantenía unidos los diferentes intereses de la Denominación y trataba de conciliar esos intereses. Ahora el Presidente pertenece a un sector concreto, lo cual produce cierta desconfianza entre la ciudadanía y los propios operadores, por lo que se le exige un mayor esfuerzo de competencia e imparcialidad.

La actual complejidad que se observa en el primer ensayo de aplicación de la ley estatal en una Denominación supraterritorial procede de la propia ley de la viña y el vino, la cual padece un cierto error de enfoque que radica en una *deficiente percepción de lo público*, pues parece que piensa el legislador estatal que, extrayendo de la órbita de actuación de los Consejos las funciones de control y certificación y el ejercicio de la potestad sancionadora, todas las restantes funciones de gestión que restan son privadas, cuando no es así, pues funciones públicas son la mayoría de las que enuncia el artículo 26 de la ley estatal: llevanza de Registros, calificaciones de añadas, gestión de cuotas obligatorias, adopción de normas de campaña... y no únicamente las potestades sancionadora y de control.

De esta manera, se extraen de la órbita del Consejo Regulador, a la vista de la nueva organización, competencias que tradicionalmente tenía asignadas, lo cual no favorece la autorregulación del sector, ni contribuye a la pretendida autonomía que se esgrime como argumento para justificar que se deje en manos privadas el ejercicio de potestades que con anterioridad tenía atribuidas el Consejo Regulador como organismo público.

Se trata de una regulación compleja que reviste cierta falta de criterio, como aprecia FANLO LORAS⁷¹ pues ofrece un abanico de posibilidades orga-

71 A. FANLO LORAS, *Informe CCAA 2004 (Informe de La Rioja)*. Instituto de Derecho Público, 2005, pp. 407-409.

nizativas cuya puesta en práctica no resulta sino problemática al alejarse, en su mayoría, de la tradición jurídica que ha seguido nuestro país; lo cual se ve evidenciado por el hecho de que ni tan siquiera para las Denominaciones de Origen de las que es titular el Estado, éste haya sido capaz de definir un modelo propio y adecuado para tal particularidad. Quizá exista la necesidad de presentar, por encima de las diferencias legítimas que cada norma autonómica quiera introducir, un marco más o menos homogéneo para toda España.

BIBLIOGRAFÍA: AA.VV., *VII Jornadas Técnicas de La Rioja: «vid y vino, organismos reguladores y acuerdos interprofesionales en zonas productoras de vino de calidad»*, Consejería de Agricultura y Alimentación del Gobierno de La Rioja, Logroño, 1988; AA.VV., *XX Congreso Mundial de la Viña y el Vino con motivo de la 72ª Asamblea General de la O.I.V. celebrada en Madrid y La Rioja*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 18/26 mayo 1992 (sección tercera, tomo IV); AA.VV., *Las denominaciones de origen*, Tratado de Derecho Mercantil, tomo XX, vol.2º, Marcial Pons, Madrid, 2001; COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, 2004, 15º ed.; DARNACULLETA I GARDELLA, Mª. M. *Autorregulación y Derecho Público; la autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid, 2005; DE MIGUEL GARCÍA, P., La competencia del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Denominaciones de Origen, *REALA* nº 231, 1986, pp. 415 y ss.; FANLO LORAS, A., *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales*, Civitas, Madrid, 1992; GARCÍA DE ENTERRÍA Y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I, 12ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004; GÓMEZ LOZANO, Mª. del Mar, *Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004; GÓMEZ URDÁÑEZ, J. L., *El Rioja histórico: la denominación de origen y su Consejo Regulador*, Universidad de La Rioja, Logroño, 2000; LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Las denominaciones de origen*, Cedecs, Barcelona, 1996; *Del Estatuto del Vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola en España*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004; LÓPEZ, A., «División de opiniones sobre el papel y las funciones a jugar por los Consejos reguladores de Denominaciones de Origen vitivinícolas», *La semana vitivinícola*, nº 2864, 30 de junio de 2001, pp. 2187-2191; LUMBRERAS PINO, J., «El consenso, objetivo sectorial para el próximo Consejo Regulador de la D.O.Ca. Rioja», *La semana vitivinícola*, nº 2872, 25 de agosto de 2001, pp. 2927-2929; MARTÍN RODRÍGUEZ, M. A. y VIDAL GIMÉNEZ, F., «Aspectos normativos de las Denominaciones de Origen en el sector vitivinícola español», *Viticultura y Enología profesional*, nº 58, octubre-diciembre 1998, pp.24-37; MOSCOSO SÁNCHEZ, A., «Ley del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, perspectivas de renovación», *Agricultura, revista agropecuaria*, nº 793, julio-agosto 1998, pp.620-622; MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Thomson-Civitas, Madrid, 2001; *Diccionario de derecho administrativo*, Iustel, Madrid, 2005; PASCUAL CORRAL, J., *El vino de Rioja. Calidad, originalidad y prestigio histórico*, La Prensa del Rioja, Logroño, marzo 2003; PÉREZ-TENESSA, A., *El vino y su régimen jurídico*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2000; ROBREDO VILLALUENGA, J., Características generales y reglamentación, aspectos específicos de la D.O. Calificada Rioja, *El campo*, nº 130, 1994, pp. 100-109; SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General I*, Iustel, Madrid, 2004; SERRANO-SUÑER HOYOS, G. y GONZÁLEZ BOTIJA, F., *Comentarios a la Ley de la Viña y del Vino (Ley 24/2003, de 10 de julio)*, Civitas, Madrid, 2004; VICENTE GUILLEM, J., Denominaciones de Origen / Organización, *La semana vitivinícola*, nº 2857, 12 de mayo de 2001.

SUMARIO

ESTUDIO

LORENZO MARTIN-RETORTILLO BAQUER

La defensa cruzada de derechos: La protección del medio ambiente
en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 11

NOTAS

AITZIBER EMALDI CIRIÓN

Derechos de los pacientes en la Comunidad Autónoma de La Rioja:
especial referencia a las instrucciones previas 35

JUAN ANDRÉS MUÑOZ ARNAU

El régimen electoral de La Rioja: Génesis y evolución 63

GLIKEYA PINO TARRAGONA

Público y privado en el modelo organizativo de la denominación
de origen calificada "Rioja". Problemática jurídica 105

MARÍA DE LA O URREA CORRES

La capacidad procesal de las Comunidades Autónomas
en el Derecho comunitario europeo 147

CRÓNICAS

JORGE APELLÁNIZ BARRIO

Crónica del Parlamento de La Rioja 175

ANTONIO FANLO LORAS

Crónica legislativa 201

IGNACIO GRANADO HIJELMO

Crónica del Consejo Consultivo 215

ALFONSO MELÓN MUÑOZ

Crónica de Tribunales 243

RECENSIÓN

JUAN RAMÓN LIÉBANA ORTIZ

Antonio Embid Irujo (dir.) *Derecho Público Aragonés* 271



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA



PARLAMENTO
DE LA RIOJA