

EL DEBATE SOBRE EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA
POR LOS CONSEJOS REGULADORES EN GENERAL Y EL CONSEJO
REGULADOR DE LA DENOMINACIÓN DE ORIGEN
CALIFICADA «RIOJA» EN PARTICULAR

GLIKEYA PINO TARRAGONA

«No hay nada más difícil de emprender, más dudoso de lograr y más peligroso de administrar que la elaboración de nuevas leyes, porque el que innova en esta materia tiene por enemigos a los que obtienen alguna ventaja de las antiguas leyes, y los que esperan beneficiarse de las nuevas no las defenderán sino con tibieza.»

SANTO TOMÁS DE AQUINO

RESUMEN / ABSTRACT

En el presente trabajo se pretende analizar la evolución normativa que ha sufrido la regulación de las Denominaciones de Origen y, más concretamente, el ejercicio de la potestad sancionadora por sus organismos de gestión, hasta llegar al momento actual en el que se aprecia una cierta incertidumbre en la materia a la vista de los dispares pronunciamientos judiciales y doctrinales al respecto. Todo ello implica una serie de repercusiones de especial trascendencia en la gestión diaria de las Denominaciones de Origen e invita a diseñar modos y formas de actuación con las que se trata de conciliar la eficaz representación de los intereses del sector y el respeto de las garantías de tutela administrativa de este sector del ordenamiento jurídico.

The present work aims to analyze the regulatory developments that have befallen the regulation of Appellations of Origin and, more specifically, the exercise of legal authority for their management, until the moment in which there is some uncertainty in the art in view of the disparate judicial and doctrinal pronouncements in this regard. This involves a series of effects of special importance in the daily management of Appellations of Origin and invited to design ways and means which seeks to reconcile the effective representation of industry interests and the effective respect of guarantees administrative supervision in this sector of the legal system.

PALABRAS CLAVE

Denominación de Origen – Consejo Regulador – Potestad sancionadora – Tribunal Constitucional – Principio de legalidad – Diversidad de interpretaciones judiciales – Debate doctrinal

SUMARIO

I. Introducción. II. Antecedentes normativos y jurisprudenciales del ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito vitivinícola hasta la aprobación de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino A) Evolución normativa a lo largo del Siglo XX. B) La Constitución española de 1978: piedra de toque de la normativa común y especial dictada con posterioridad en materia sancionadora. C) La doctrina del Tribunal Supremo. D) Revisión jurisprudencial: pronunciamientos del Tribunal Constitucional en materia de legalidad sancionadora. **III. La regulación contenida en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino.** A) Aspectos generales de la nueva normativa: niveles de protección, organismos de gestión y separación de funciones. B) El carácter demanial de las Denominaciones de Origen. C) La potestad sancionadora: titularidad y ejercicio. **IV. Diversas interpretaciones a la vista de la nueva regulación: contradicciones, polémica y repercusiones en el sector de la Denominación de Origen Calificada «Rioja».** V. Reflexiones finales. Bibliografía.

I. Introducción

El presente trabajo se enmarca en el seno de la polémica suscitada en la actualidad acerca de si el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada «Rioja» dispone o no de facultades para el ejercicio de la potestad sancionadora, competencia tradicionalmente ejercida por este organismo y que tras la aprobación de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, ha quedado en entredicho.

Dicha cuestión ha sido resaltada en diversos medios de comunicación, en los que se hace eco de un debate abierto desde la aprobación de la ley anteriormente citada¹ y muy especialmente tras el conocimiento público de las contradictorias sentencias dictadas por un Juzgado de lo Contencioso – Administrativo de Logroño al hilo de esta materia,² que hacen que el debate esté servido y justifique el interés por su estudio.

Consecuentemente, el objeto primordial de esta nota es el de aportar un poco de luz sobre este asunto, analizando la evolución de la potestad sancionadora en el seno de los Consejos Reguladores, su punto de inflexión tras la nueva Ley de la Viña y el Vino y las consecuencias jurídicas a que ello ha dado lugar, que se ponen de manifiesto en una doctrina y jurisprudencia divididas, así como en la incertidumbre que presentan todos los agentes integrantes del sector vitivinícola.

No se pretende con ello alcanzar una solución unívoca capaz de poner fin a las controversias suscitadas, sino únicamente poner sobre la mesa todos los elementos en liza para que el lector pueda extraer sus propias conclusiones sobre las causas y consecuencias del debate jurídico que se nos plantea en la actuali-

1 A título de ejemplo, podemos citar la noticia publicada en el Periódico La Rioja con fecha 10 de octubre de 2004 bajo el titular «El Consejo de Estado aclara al Consejo Regulador que no puede instruir ni resolver sanciones», así como con fecha 28 de octubre de 2004 bajo la rúbrica «El MAPA aprueba un Reglamento puente para Rioja que aparta al Consejo de la instrucción de expedientes».

2 Paradigmáticamente, dicha contradicción se aprecia entre la Sentencia 459/2007 y la Sentencia 48/2008 del Juzgado de lo Contencioso – Administrativo número 1 de Logroño, donde se alcanzan soluciones diferentes sobre si el Consejo Regulador puede o no imponer sanciones al amparo del artículo 39.2 de la Ley de la Viña y el Vino; contradicción que se ha vertido en diversos medios de comunicación escritos, como puede apreciarse en el titular que aparece en uno de los últimos números de «La Gaceta Jurídica de las PYMES» con el ilustrativo encabezamiento «¿Puede el Consejo Regulador imponer sanciones?», y con fecha 11 de mayo de 2008 el Periódico La Rioja, publicaba una noticia titulada: «La Justicia riojana niega al Consejo Regulador la facultad para resolver expedientes sancionadores».

dad: si el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada «Rioja» goza o no de la necesaria potestad sancionadora, instrumento imprescindible para reprimir los eventuales incumplimientos de la normativa exigible en materia de producción, elaboración y comercialización de los vinos de «Rioja».

II. Antecedentes normativos del ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito vitivinícola hasta la aprobación de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino

A) Evolución normativa a lo largo del Siglo XX

Hasta la aprobación del Estatuto del Vino de 1932 la regulación jurídica de la viña y el vino se consagraba en un compendio de convenios y tratados internacionales de muy diverso contenido y la tendencia a la dispersión se ha mantenido desde entonces hasta nuestros días, poniéndose de manifiesto en esta materia un fenómeno de «motorización legislativa» característica, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA,³ que dificulta enormemente el conocimiento de todo el sistema. En lo que a la potestad sancionadora se refiere, encontramos como ésta ha sufrido igualmente una evolución a través de las distintas normas que se han ido aprobando, como tendremos ocasión de comprobar a continuación.

Desde el *siglo XIX* se atribuía a los Gobernadores civiles la competencia para aplicar las multas y otras sanciones a las infracciones cometidas por los integrantes del sector,⁴ competencia que fue mantenida por la denominada Ley de los Vinos de 1926. En esta norma, en los supuestos en que el procedimiento no fuera observado o adoleciera de algún tipo de defecto, cabía la interposición de recurso de queja ante el Ministro de Gobernación. Igualmente, las resoluciones de los Gobernadores civiles gozaban de firmeza cuando la sanción impuesta fuera una multa de cuantía inferior a 500 pesetas, y en caso

3 GARCÍA DE ENTERRÍA. E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 1999. En este libro se recuerdan las palabras pronunciadas por Carl Schmitt en 1946 cuando aludía a la «legislación motorizada» en descripción del fenómeno que suponía la incontenible multiplicación y cambio frenético que sufrían las Leyes en nuestro ordenamiento jurídico, denuncia que fue reiterada con posterioridad por Ortega en 1953 y que se ha mantenido hasta nuestros días (*op. cit.*, página 48). En el ámbito vitivinícola, esta motorización se produce en el plano reglamentario, no tanto en la esfera legislativa, al ser múltiples las Órdenes y Reglamentos dictados para tratar de regular completamente esta materia.

4 Los Gobernadores Civiles tenían la obligación de remitir mensualmente a la Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio una relación comprensiva de todos los expedientes sancionadores abiertos y el estado de tramitación de los mismos, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto de 11 de marzo de 1892.

de superar esa cantidad, cabía la posibilidad de plantear recurso de alzada frente a dicha resolución ante el Ministerio de Gobernación, el cual, previa la correspondiente audiencia, resolvería lo que estimara conveniente. Observamos así como en este momento, la materia vitivinícola era gestionada directamente por la Administración pública, sin colaboración del sector privado en la materia, con lo que la titularidad y el ejercicio de la potestad sancionadora residían únicamente en el ámbito jurídico - público.

En el período que transcurre entre dicha norma y el Estatuto republicano del Vino son destacables tres disposiciones generales⁵. La primera de ellas, el *Decreto de 24 de octubre de 1931*, sobre declaración por los cosecheros del vino elaborado, disponía que en todas las provincias se constituiría una *Comisión vitivinícola*,⁶ que entendería de todo lo relacionado con el cumplimiento de este Decreto (imposición de sanciones, confección de estadísticas, informes sobre cosechas y mercados...) cabiendo recurso de apelación ante la Dirección General de Agricultura contra las sanciones impuestas por estas Comisiones. Con ello, se empiezan a introducir fórmulas corporativas en el ámbito vitivinícola, como instrumento con el que se trata de dotar de una incipiente organización y gestión propia, separada de la común indiferenciada, a sectores especializados por razón de la materia.

En segundo lugar, el *Decreto de 17 de noviembre de 1931*, sobre expresión del precio, grado y procedencia de los vinos en establecimientos públicos y su reparto a domicilio, atribuía la competencia para conocer y sancionar las infracciones a las *Juntas vitivinícolas*, como nueva denominación de las anteriores Comisiones. Y finalmente, el *Decreto de 4 de diciembre de 1931* disponía que en lo referente a la acción investigadora para garantizar la pureza de los vinos, las Juntas vitivinícolas son las que podían imponer sanciones por su incumplimiento, manteniendo así su competencia en el tiempo, con lo que se consolida un modelo que combina fórmulas de gestión directa por la Administración y una cierta colaboración del sector implicado.

5 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.332-333.

6 Dicha Comisión vitivinícola estaba presidida por el Ingeniero Jefe del Servicio Agronómico y formaban parte de ella como vocales tres representantes de los viticultores (nombrados por las Confederaciones de Viticultores, Sindicatos Vitícolas, Cámaras Agrícolas o Comunidades de labradores) y tres representantes designados por el sector comercial y de exportación de vinos, así como un ayudante del Servicio agronómico que actuaba como Secretario. Observamos como un funcionario público es el corolario del organismo, asegurando así el entronque con la *res publicae*.

Con este panorama se aprueba el *Estatuto del Vino de 1932*, el cual acomete la regulación global del sector productivo del vino prestando una especial atención a la protección de la calidad del producto mediante la institución de las Denominaciones de Origen,⁷ y por lo que a la facultad sancionadora se refiere, se encomendaba principalmente a las Juntas Vitivinícolas provinciales, confirmando la competencia que éstas venían ejerciendo en aras de la seguridad jurídica. Dichas Juntas estaban constituidas en todas las provincias españolas, compartiendo sede con los Servicios Agronómicos provinciales, y tenían asignada la misión de formar el expediente e imponer sanciones de acuerdo con la tipificación recogida en el propio Estatuto, siendo posible el planteamiento de un recurso de apelación ante el denominado «*Instituto Nacional del Vino*».⁸

En este momento histórico, los Consejos Reguladores, erigidos por el Estatuto como pieza impulsora de la configuración jurídica de la Denominación de Origen, son únicamente los encargados de estudiar y proponer la reglamentación y uso de las Denominaciones; pero sin que tuvieran encomendada competencia alguna de inspección, vigilancia o sanción, dado que son los organismos dependientes de la Administración General del Estado los facultados para dichas actuaciones típicamente administrativas.⁹

Las Juntas Vitivinícolas provinciales ejercieron estas funciones de control hasta su supresión a comienzos de los años cuarenta con la aprobación de la *Ley de 10 de marzo de 1941*, transfiriéndose la competencia de incoación y tramitación de los expedientes sancionadores a las denominadas «*Jefaturas*

7 Esta incorporación se justifica en la necesidad de dotar de una protección específica a los nombres empleados para la designación de determinados vinos, concretamente a aquellos que respondan a unas características especiales de producción y a unos procedimientos de elaboración y crianza específicos utilizados en la comarca o región de la que tomen el nombre geográfico.

8 El Instituto Nacional del Vino, organismo público dotado de personalidad jurídica propia y dependiente del Ministerio de Agricultura, reunía a miembros de la Administración y del sector vitivinícola, exportador y alcoholero representados por regiones en los términos previstos en el Estatuto de 1932.

9 Así lo pone de manifiesto el artículo 7 del Decreto de 10 de julio de 1936, al enunciar que «*los Consejos Reguladores no tienen encomendada competencia alguna de inspección, vigilancia y sanción, tareas que, en todo caso, cumplen a órganos de la Administración General del Estado y, por su delegación, a los Sindicatos Oficiales de Viticultores y Criadores Exportadores*». En igual sentido, el artículo 28 del Reglamento de la Denominación de Origen «Málaga» atribuye la potestad sancionadora a las Juntas vitivinícolas provinciales, aunque tímidamente se reconoce que el Consejo Regulador se podría mostrar parte en los expedientes que se tramitan por infracciones a este Reglamento.

Agronómicas» en sus respectivas provincias, dotadas de una composición y naturaleza jurídica similar a las precedentes Juntas Vitivinícolas, mientras que la resolución de los mismos recaía en las Secciones de la Jefatura Central, contra cuyo fallo podían interponerse los recursos administrativos correspondientes, tratando de asegurar así una armonización en el trabajo de las provinciales.

No obstante, como LÓPEZ BENÍTEZ pone de manifiesto,¹⁰ será el Reglamento de la Denominación de Origen «Jerez», aprobado por *Orden de 20 de octubre de 1941*, el que marque las pautas que seguirán los demás Reglamentos que aparecen en este período,¹¹ pues su principal característica reside en el diseño corporativo del que se dota a los Consejos Reguladores, ostentando cierta personalidad jurídico-pública *de facto* y sentando la obligatoriedad de pertenencia a los mismos. 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 actores y ejecutores de su propia reglamentación. Concretamente, el Reglamento «Jerez» atribuye a dichos Consejos Reguladores la instrucción de los procedimientos sancionadores incoados contra cualquier infracción a las reglas contenidas en ese Reglamento, permitiendo incluso que fuera el propio Consejo el que llevara a cabo la resolución del expediente en los casos en que las sanciones procedentes fueran la de censura y multa de hasta mil pesetas.¹²

De este modo, con el tiempo se va consolidando el ejercicio de potestades sancionadoras por los Consejos Reguladores en sus respectivos ámbitos de actuación, hasta que finalmente el *Decreto de 14 de junio de 1962* clasificó a los Consejos Reguladores entre los *Organismos Autónomos*, naturaleza que ya venía preconizada por la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 y con la atribución de esta naturaleza jurídica quedaron confirmadas, de derecho y con carácter general, las facultades que venían ejerciendo.¹³

¹⁰ LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Las denominaciones de origen*, Cedecs, Barcelona, 1996, pp. 51 y ss.

¹¹ 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.

¹² Véase artículos 35 y 36 del Reglamento de la Denominación de Origen «Jerez», aprobado por Orden de 20 de octubre de 1941.

¹³ La configuración como *Organismos Autónomos* supone 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.

Con el transcurrir de los años, los avances que la economía nacional va experimentando y la necesidad de dotar al sector de una regulación más moderna y completa lleva a la aprobación del *Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes, por Ley 25/1970, de 2 de diciembre*, así como su Reglamento de desarrollo y ejecución.¹⁴ En esta nueva normativa los Consejos Reguladores se configuran como *órganos desconcentrados*¹⁵ del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (INDO),¹⁶ dotados de una estructura participativa e interprofesional y sometidos a una cierta supervisión o tutela por parte de la Administración al ejercitar funciones públicas tan relevantes como la sancionadora, pero sin ostentar personalidad jurídica propia *de iure*, sino solo una cierta subjetividad orgánica.

Observamos con ello como se confirman las facultades anteriormente apuntadas a favor de los Consejos Reguladores, y en consecuencia podemos trazar el siguiente esquema en orden a la competencia para sancionar configurada por esta normativa, siguiendo a SERRANO-SÚÑER HOYOS y GONZÁLEZ BOTIJA.¹⁷

- a) La incoación e instrucción de los expedientes sancionadores correspondía a los Consejos Reguladores de cada Denominación, por las infracciones cometidas por personas inscritas en sus Registros, y en los demás casos debían ponerlo en conocimiento del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (INDO), mediante el ejercicio de la facultad de denuncia. En supuestos específicos de infracciones (pe. sobre viveros de vid, presunciones de fraude...) se atribuía a los organismos que, por razón de la materia, pudieran disponer de un conocimiento más profundo y específico que justificara su intervención.
- b) Una vez instruido el expediente, se establecía la audiencia de la Organización Sindical a través del Delegado provincial de Sindicatos de la

¹⁴ Aprobado por Decreto 835/1972, de 23 de marzo.

¹⁵ 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.

¹⁶ El INDO, creado por este Estatuto de 1970, se configura como Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura, que tiene atribuidas competencias propias en el respectivo ámbito de actuación, pero cuyo ejercicio resulta matizado por las propias competencias de orientación, vigilancia y control de la producción, elaboración y calidad de los vinos amparados atribuidas a los Consejos Reguladores.

¹⁷ 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.338 y ss.

provincia en que radicase el organismo que lo instruyó. La resolución correspondía al Consejo Regulador cuando la cuantía de la multa fuera inferior a 50.000 pesetas, y en caso de que excediera se atribuía a otros órganos establecidos por el propio Estatuto del Vino¹⁸.

Pese a la aparente claridad con la que parece estructurado el sistema de competencias expuesto, no fueron pocos los pronunciamientos judiciales emitidos al respecto de la cuestión de cuál debía ser el órgano competente para conocer de la sanción impuesta. A ello debe añadirse la precisión de que en esta fase el principio de separación entre las fases instructora y resolutoria todavía no tenía una plasmación material, sino que fue necesario esperar a la aprobación de nuestra Constitución y al desarrollo legislativo dictado en consecuencia para hacer realidad tal principio en la esfera teórico – práctica, pasando a tener la consideración de esencial en todo procedimiento sancionador.

En lo que a la tipificación de infracciones y sanciones se refiere, observamos como este Estatuto omite cualquier esbozo de tipificación de infracciones o graduación de sanciones, labores que delega abiertamente en el Reglamento de aplicación que se dictara.¹⁹ Esta previsión se hizo realidad con la aprobación, dos años más tarde, del Reglamento General para la aplicación del Estatuto de la Viña y el Vino, cuyo Título V se dedica a las sanciones en general y no solo las aplicables a las Denominaciones de Origen. No obstante, donde cabía esperar una tipificación exhaustiva y detallada de las infracciones en que se podía incurrir y las sanciones que en consecuencia se aplicaría, encontramos una nueva habilitación, esta vez a los respectivos Reglamentos de las Denominaciones de Origen,²⁰ siendo éstos los que finalmente han cumplido con el mandato establecido en la Ley, con las consecuencias que analizaremos más adelante.

18 Así, en caso de que la multa se situara entre 50.000 y 100.000 pesetas, la competencia se atribuía al Director General competente, y en caso de que el expediente hubiese sido incoado por el Consejo Regulador, al INDO. En el supuesto de multa superior a 100.000 pesetas pero inferior a 1.000.000 de pesetas, al Ministerio correspondiente, previa propuesta de la Dirección General; y si la multa alcanzaba un montante superior a 1.000.000 de pesetas o se proponía la suspensión temporal del ejercicio de la industria, al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente.

19 En este sentido, el **artículo 93 del Estatuto del Vino de 1970** disponía que:
 «1. Las infracciones en materia de Denominaciones de Origen podrán ser sancionadas con apercibimiento, multa, decomiso, suspensión temporal de uso de la Denominación o baja del infractor en los Registros de ésta.
 2. El Reglamento para la aplicación de esta Ley tipificará las infracciones y graduará las sanciones sin que puedan exceder de las determinadas en el Título V».

20 En concreto, el **artículo 129 del Decreto 835/1972** (parcialmente coincidente con el artículo 129 del Estatuto) establecía lo siguiente:

En este panorama fue aprobado el Reglamento de la Denominación de Origen «Rioja» y de su Consejo Regulador por Orden de 2 de junio de 1976, culminando así la senda que había iniciado esta Denominación a principios de siglo con un nuevo marco legal adaptado a las previsiones del Estatuto de la Viña, del Vino y los Alcoholes de 1970 por lo que en materia sancionadora consagraba un catálogo de infracciones y sanciones, y atribuía facultades al Consejo Regulador en los términos expuestos.

B) La Constitución española de 1978: piedra de toque de la normativa común y especial dictada con posterioridad en materia sancionadora

Tras la aprobación de la Constitución de 1978, España pasa a configurarse desde un punto de vista político como un Estado Social y Democrático de Derecho, mientras que desde una perspectiva territorial se erige en un verdadero Estado Autonómico,²¹ modelo *sui generis* a medio camino entre el Estado unitario descentralizado y el Estado federal que se asienta principalmente sobre los principios de unidad, autonomía y solidaridad.

En materia sancionadora, la Constitución consagra una dualidad de sistemas represivos, el penal y el administrativo, en su artículo 25, al establecer que: «Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento»,²² pero sin establecer criterios objetivos para definir la naturaleza y conveniencia de una u otra manifestación del *ius puniendi* del Estado, con lo que se remite al legislador la labor de determina-

«1. Se sancionará la indebida aplicación de las definiciones establecidas en el capítulo segundo del título preliminar, la de denominaciones de origen en los casos previstos en el art. 93 y las infracciones al art. 83 con multa de 10.000 pesetas al doble del valor de las mercancías o productos afectados cuando aquél supere dicha cantidad, y con su decomiso.

2. Los Reglamentos de cada denominación de origen especificarán las sanciones a aplicar a las infracciones a su Reglamento por los inscritos en los Registros de la misma, clasificando éstas en: A) Faltas administrativas (...) B) Infracciones a lo establecido en su Reglamento sobre la elaboración y características de los productos amparados (...). C) Uso indebido de la denominación o actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio (...) D) En los casos de infracciones graves, además de las sanciones establecidas en los apartados b) y c), podrá aplicarse al infractor la suspensión temporal de uso de la denominación o la baja en los Registros de la misma.»

²¹ Vid. Título Preliminar, artículos 1 y 2 de la Constitución.

²² Este precepto supone la consagración como derecho fundamental de la legalidad sancionadora, estableciendo la máxima «*nullum crimen, nulla poena, sine lege*», propia del ámbito penal, y extendiéndola al ordenamiento sancionador administrativo, con los matices admitidos por la jurisprudencia constitucional (vid. STC 132/2001, de 8 de junio, asunto «*auto-taxis de Madrid*»)

ción del carácter con que debe ejercerse. En todo caso, ambas manifestaciones de la actividad de policía o limitación, en los términos instaurados por Jordana de Pozas,²³ se encuentran inspiradas por una serie de principios entre los que cabe destacar el principio de legalidad, que serán desarrollados con la legislación dictada con posterioridad en la materia.

De esta manera, la potestad sancionadora, que hasta entonces constituía monopolio del Estado central decidiendo los organismos que debían ejercerla, se fracciona y se comparte con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas al considerarse que, efectuada la transferencia de competencias en determinadas materias, debía apreciarse la competencia para la tramitación de expedientes sancionadores y de imposición de las correspondientes sanciones a la Administración correspondiente en función del ámbito territorial de cada Denominación de Origen. Con ello, el proceso de profundo cambio que generó la democratización y descentralización política del país en Comunidades Autónomas con la Constitución acabó afectando también a la Denominación Rioja y a su Consejo Regulador, al quedar la zona amparada en cuatro de ellas.²⁴

Ello es así dado que de las 62 Denominaciones de Origen existentes en España hay tres Denominaciones de carácter supraautonómico: *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 Ternero, 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 dependían directamente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con sus sucesivas denominaciones, siendo éste el competente para decidir la oportunidad de las propuestas de modi-

²³ JORDANA DE POZAS distingue tres formas de actividad administrativa: la *actividad de fomento*, encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o empresas que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general; la *actividad de servicio público*, como actividad de prestación directa o indirecta de la Administración que reporta una utilidad individualizada a los usuarios; y la *actividad de policía o de limitación*, dirigida al control del cumplimiento por los particulares de la legalidad que disciplina su actividad privada.

²⁴ La especialidad reside únicamente en el carácter supraautonómico de ésta y otras Denominaciones de Origen, que al mantener la tradicional extensión territorial física de sus zonas amparadas, ahora quedan delimitadas por la nueva organización territorial en Comunidades Autónomas, pero sin que ello suponga una fragmentación o afección cualitativa de las zonas protegidas por este signo distintivo, sino únicamente una redefinición territorial a la luz de esta novedosa organización territorial.

ficación de los distintos Reglamentos y no la Comunidad Autónoma, como ocurre en el resto de Denominaciones de Origen.

Y por lo que se refiere a la titularidad y ejercicio de la potestad sancionadora, la Carta Magna daría pie a la revisión de la normativa vigente hasta el momento a la luz de los postulados constitucionales, con lo que la legislación común y especial que se dictara a partir de este momento debía respetar tales premisas.

En el ámbito general o común, los artículos 127 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), plasman legislativamente el principio de legalidad enunciado *supra*, junto con otros principios que deben inspirar el ejercicio de la potestad sancionadora.²⁵

El contenido esencial del derecho fundamental a la legalidad sancionadora comprende dos garantías: una de orden material y otra de naturaleza formal. Desde una perspectiva *material*, reflejo del principio de seguridad jurídica, supone la necesaria existencia de preceptos previos («*lex previa*») que permitan predecir con suficiente grado de certeza («*lex certa*») las conductas infractoras y las consecuencias jurídicas que de su realización pudieran derivarse. Por su parte, la garantía *formal* se refiere a la exigencia de que sea una norma legal de suficiente rango, identificada con el rango legal, la que lleve a cabo esa predeterminación de infracciones y sanciones,²⁶ siendo posible la colaboración reglamentaria en esta materia, pero sin que con ello se obtenga una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley.²⁷

Asimismo, se establecía un principio de competencia fundamental al aludirse en el artículo 127 LRJ-PAC a la «*potestad sancionadora de las Administraciones públicas (...) que se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario*»; con lo que se posibilita la disociación entre titularidad y ejercicio de esta potestad, pero recayendo en todo caso la titularidad en un ente público como es la Admi-

²⁵ Estos principios son: el principio de responsabilidad (artículo 130 LRJ-PAC), el principio de proporcionalidad (artículo 131 LRJ-PAC), el principio de presunción de inocencia (artículo 137 LRJ-PAC, paradigmáticamente artículo 24.2 CE), principio de prescripción (artículo 132), principio de «non bis in idem» (artículo 133 LRJ-PAC) y el principio de irretroactividad (artículo 9.3 CE)

²⁶ Por todas, STC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7º, aunque esta doctrina constitucional se ha reiterado en numerosas sentencias posteriores tales como STC 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3º y STC 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4º.

²⁷ STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4º.

nistración pública. Finalmente, en lo que al procedimiento sancionador se refiere, establece una serie de principios inspiradores que deben presidir el mismo, siendo el más destacable el principio de separación entre las fases instructora y resolutoria, encomendándose a órganos distintos en beneficio de la seguridad jurídica.

Ratione materiae, y centrándonos en el ámbito vitivinícola, es preciso recordar que en la década de los noventa todavía seguía vigente el Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes de 1970, y fue bajo este marco especial donde se aprobó la Orden de 3 de abril de 1991,²⁸ del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación por la que se concede la condición de «Calificada» a la Denominación de Origen «Rioja», aprobándose en la misma Orden el Reglamento de la Denominación de Origen y el de su Consejo Regulador, en reconocimiento al serio y continuado esfuerzo realizado por el sector vitivinícola riojano para alcanzar metas de calidad e imagen de prestigio.

Por lo que se refiere a las previsiones organizativas de esta nueva reglamentación, se define al Consejo Regulador como un *órgano desconcentrado* del Ministerio de Agricultura, cambiando el estatus de *entidad estatal autónoma*, establecido en los Reglamentos anteriores de la Denominación. Y en el ámbito sancionador, disponía un catálogo de infracciones y sanciones en cumplimiento de la remisión normativa establecida por el Estatuto del Vino de 1970 y su Reglamento de desarrollo, atribuyendo competencia para la incoación e instrucción del procedimiento sancionador al Consejo Regulador, mientras que la resolución del expediente se atribuía, según los casos, al propio Consejo Regulador o a la Administración estatal, en atención a la cuantía de la sanción a imponer,²⁹ con lo que los principios de legalidad y de separación de funciones que había consagrado la Constitución quedaban ciertamente en entredicho.

C) La doctrina del Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo, ha defendido tradicionalmente que la tipificación de infracciones y la graduación de sanciones que se contienen en los Reglamentos de cada Denominación de Origen encuentran cobertura legal en el artículo 93 de la Ley 25/1970, por la que se aprueba el Estatuto de la Viña,

²⁸ Con esta nueva normativa se derogaba expresamente la anterior Orden de 2 de junio de 1976.

²⁹ Si la cuantía de la sanción –para cuyo cálculo se tenía en cuenta no solamente la multa sino también el valor del decomiso en caso de que éste proceda– ascendía a un monto inferior a 50.000 pesetas, la competencia correspondía al Consejo Regulador, y si excedía de este valor, a la Administración estatal (artículo 55), dado el carácter supracomunitario de la Denominación de Origen Calificada «Rioja».

el Vino y los Alcoholes, y en el artículo 129 del Decreto 835/1972, en los que, recordemos, se establecía una remisión a los Reglamentos de cada Denominación en lo referente a la labor tipificadora.

Según este órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo en materia de garantías constitucionales, esta conclusión se obtiene a partir de tres argumentos básicos, siguiendo a COELLO MARTÍN y GONZÁLEZ BOTIJA.³⁰

- a) La existencia de una relación especial de sujeción.
- b) La irretroactividad de las exigencias propias del principio de legalidad sancionadora.
- c) La corrección que se aprecia en la tipificación de los ilícitos administrativos.

Respecto del primero de los argumentos enunciados, el Tribunal Supremo ha considerado, desde su STS de 7 de junio de 1986, que los sujetos integrados en una Denominación de Origen mantienen una relación específica con el Consejo Regulador y con la Administración competente en virtud de una situación voluntariamente aceptada, con lo que asumen obligaciones más rigurosas que se justifican por los fines que persigue y por las expectativas de calidad que genera un vino protegido frente a uno común. Con ello, en opinión del TS, queda justificada la posibilidad de imponer sanciones a las personas que se encuentran en esta situación de sujeción especial, dado que con su incorporación a la Denominación pueden beneficiarse de una imagen, prestigio y calidad determinados, por lo que *«las exigencias de reserva de Ley formal no han de ser las mismas cuando las sanciones administrativas pueden ser impuestas a los ciudadanos en general (sanciones de orden público, de tráfico o tributarias), que cuando el régimen sancionador se contrae a un ámbito restringido de destinatarios beneficiados por la observancia de exigencias y prácticas que se trata de garantizar a través del régimen sancionador mediante mecanismos de participación o autoadministración»*.³¹ En consecuencia, extrae en Tribunal que la necesaria flexibilidad de la reserva de ley en materia administrativa sancionadora propia de las relaciones de sujeción especial, excluye cualquier duda sobre la observancia del principio de legalidad garantizado en el artículo 25 CE, pues el Estatuto del Vino de 1970 presta la precisa base legal a las sanciones que pudieran imponerse.

³⁰ COELLO MARTÍN, C. y GONZÁLEZ BOTIJA, F., *«In vino veritas? Una interpretación de los límites de la potestad sancionadora que tiene una relación con la sobriedad de las gentes: la STC 50/2003 de 17 de marzo (Asunto Freixenet)»*. Revista Vasca de Administración Pública. N° 72 (2005), p. 403-452.

³¹ Ver STS de 5 de noviembre de 2001.

En relación con el argumento segundo, según el cual no cabe exigir con carácter retroactivo la reserva de ley para anular disposiciones preconstitucionales reguladoras de infracciones y sanciones administrativas, el Tribunal Supremo considera que ello es así porque los tipos definidos en normas reglamentarias con cobertura legal fueron dictados en un momento en el que no existía reserva de ley en la materia. De esta manera, siguiendo al TS, «*si bien las habilitaciones de leyes preconstitucionales no pueden usarse después de la entrada en vigor de la CE para definir infracciones y sanciones, ello no obsta a la validez y eficacia de los tipos definidos en normas reglamentarias dictadas con cobertura legal antes de la promulgación de la CE*».

Finalmente, el Tribunal considera que los injustos administrativos por los que se ha venido sancionando están claramente tipificados, siendo previsibles mediante la integración de las previsiones del Estatuto del Vino de 1970, su Reglamento y las Órdenes reguladoras de cada Denominación de Origen, cumpliendo con ello el mandato de tipicidad y seguridad jurídica establecido en el artículo 25 CE.³²

Concluye así el Tribunal Supremo que no estamos ante un régimen sancionador establecido *ex novo* o de manera independiente por una norma reglamentaria postconstitucional, ni por una norma de esta naturaleza dictada en ejecución de una habilitación legal en blanco o insuficiente, sino ante un supuesto válido de colaboración reglamentaria en la determinación de los tipos legalmente previstos, que resulta aún más justificada en una parcela del ordenamiento jurídico tan variable y cambiante.

D) La revisión jurisprudencial: pronunciamientos del Tribunal Constitucional en materia de legalidad sancionadora

El Tribunal Constitucional, en su labor como máximo intérprete de la Constitución, ha puesto fin a esta doctrina jurisprudencial defendida por el Tribunal Supremo a lo largo de los últimos años, modificando su doctrina sobre la relación entre el principio de reserva de ley y la colaboración reglamentaria en el ámbito de la tipificación de infracciones y sanciones administrativas.

Son tres los pronunciamientos principales que reflejan esta nueva tendencia interpretativa, concretamente la STC 50/2003, de 17 de marzo (asunto *Freixenet*)³³

³² Ver STS de 20 de diciembre de 1999 y STS de 11 de julio de 2000.

³³ En esta sentencia se estudiaba la sanción administrativa impuesta a Freixenet en relación con el vino espumoso «Cava», por ofrecer al mercado miles de botellas sin cumplir el tiempo mí-

y las STC 53/2003, de 17 de marzo (asunto *Gómez Cruzado*) y STC 132/2003, de 30 de junio (asunto *Solar de Carrión*).³⁴ Estas sentencias han sido dictadas en amparo planteado contra sentencias desestimatorias de recursos contencioso-administrativos en los que se impugnaban sanciones administrativas impuestas en materia de Denominaciones de Origen.

Podemos resumir los planteamientos del Alto Tribunal de la manera que sigue:

- a) En primer lugar, el TC rechaza de plano la teoría de la sujeción especial, acogiendo así parte de los planteamientos que había puesto de manifiesto un sector de la doctrina³⁵, al estimar que la categoría de la relación especial de sujeción es imprecisa y no se encuentra consagrada constitucionalmente, sino que únicamente describe ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la CE o la Ley, de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos. Aplicando esta interpretación, advierte de que *«no existe precepto constitucional alguno que de forma explícita o implícita justifique la limitación de derechos en la actividad de producción y elaboración propia de una Denominación de Origen, por lo que no hay fundamento alguno para que la infracción por la que se sanciona pueda carecer de la cobertura legal que, con carácter general, exige el artículo 25 de la Constitución»*.

nimo de crianza dispuesto en la Orden reguladora de estos vinos, pero sin que el Estatuto de 1970 y su Reglamento de desarrollo previeran tal actuación como una infracción sancionable.

34 En las STC 53/2003 y 132/2003, se analizan sanciones impuestas a bodegas de *Rioja* por poseer en sus instalaciones varios miles de litros de vino sin la preceptiva documentación que amparase su origen como protegido por la Denominación de Origen Calificada «Rioja», superando el porcentaje máximo de tolerancia o error fijado en la Orden reguladora de esta Denominación (1%), que era inferior al establecido en el Estatuto y el Reglamento del Vino (5%).

35 En este sentido, autores como LÓPEZ BENÍTEZ consideran que las relaciones especiales de sujeción se caracterizan como relaciones jurídico – administrativas, por lo que difícilmente puede predicarse la existencia de tal relación cuando el elemento activo de la misma, esto es, la Denominación de Origen, no es ni tan siquiera una persona, sino un signo distintivo. Véase así su obra *Las Denominaciones de Origen*, Cedecs, Barcelona, 1996.

Opina certeramente que, de existir una relación especial de sujeción, ésta se trabaría entre la Administración y los diversos inscritos. Adicionalmente, tampoco puede estimarse que por su inscripción en los respectivos Registros, los sujetos se integren en la organización administrativa, pues únicamente se da una participación o colaboración de los administrados en la acción administrativa, sin que llegue a una efectiva integración en dicha organización.

Considera así que ese *plus* obligacional al que se someten los productores inscritos en una denominación no precisa de la institución de las relaciones especiales de sujeción, siendo perfectamente entendible desde los presupuestos generales de la actividad de limitación y la extensión que ésta ha tomado en el moderno Estado Social.

- b) En segundo lugar, recuerda que, si bien es cierto que no cabe exigir reserva de Ley de manera retroactiva para anular disposiciones reglamentarias dictadas en un momento en que tal reserva no estaba vigente, no es menos cierto que a partir de la entrada en vigor de la CE, no cabe la tipificación de infracciones, definición de sanciones o alteración del cuadro de las existentes mediante una norma reglamentaria cuyo contenido no está suficientemente predeterminado por otra norma con rango legal formal. Admitir que por vía reglamentaria se actualicen normas sancionadoras preconstitucionales del mismo rango supondría una alteración del sistema constitucional de producción de normas jurídicas *«con el perverso efecto de mantener, in aeternum, después de la CE, infracciones que carecen de cobertura legal»*, convirtiendo en inoperante el principio de legalidad a que debe someterse la actividad sancionadora de la Administración pública.

En el mismo sentido, considera que *«tras la CE, toda remisión a la potestad reglamentaria para la definición de nuevas infracciones o sanciones carece de virtualidad y eficacia, pues si el reenvío al reglamento contenido en una norma legal sin contenido material alguno no puede producir efectos, con mayor razón aún debe predicarse la falta de eficacia respecto de la remisión en segundo grado establecida en norma sin fuerza de ley»*³⁶.

- c) Finalmente, contradice la jurisprudencia tradicional del Tribunal Supremo en la que consideraba que la tipificación de los ilícitos era suficientemente previsible como para cumplir con las exigencias de seguridad jurídica impuestas por la Constitución, pues según el Alto Tribunal, la radical abstracción de la descripción legal al referirse a *«cualquier infracción de las condiciones que se establezcan»*, no suministra criterio alguno de gravedad o antijuridicidad material, por lo que al no contener la norma remisiva los elementos fundamentales de la conducta tipificada, no cabe recurrir a la técnica remisiva para tipificar comportamientos ilícitos. En igual sentido, *«tampoco cabe que la resolución sancionadora pretenda encontrar cobertura legal a una infracción tomando de aquí y de allá preceptos de distintas normas legales, incluyendo normas comunitarias»*.

Por todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional considera que en los asuntos analizados, la Administración se apoya en una normativa reglamentaria sancionadora aprobada con posterioridad a la Constitución (los distintos Reglamentos de la Denominación de Origen) y tributaria inmediata de

³⁶ STC 52/2003, fundamento jurídico 10º.

una regulación preconstitucional (el Estatuto del Vino de 1970 y el Decreto 835/1972), que si bien viene a dotar de contenido en materia sancionadora a la ilimitada deslegalización que habilitan dichas normas preconstitucionales, incumple las exigencias formales del principio de legalidad que se impone a toda norma sancionadora por el artículo 25 CE.

III. La regulación contenida en la Ley 24/2003, de la Viña y el Vino.

A) Aspectos generales de la nueva normativa: niveles de protección, organismos de gestión y separación de funciones.

Con el transcurso del tiempo 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 y al 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, como antecedentes más remotos. Y más recientemente, el proceso de sustitución del marco normativo regulador de la viña y el vino existente hasta ese momento se ha acelerado por la reforma de la OCM del vino³⁷ con la aprobación del Reglamento (CE) 1493/1999, del Consejo, de 17 de mayo, por el que se establece la nueva OCM vitivinícola; y por el desmantelamiento del capítulo sancionador establecido en el Estatuto de 1970 a la vista de los pronunciamientos constitucionales anteriormente expuestos.

En este marco sobreviene la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino (en adelante, LVV) que consta de cuatro títulos en los que se trata, respectivamente, sobre los aspectos generales de la vitivinicultura, la protección del origen y la calidad de los vinos, el régimen sancionador y la figura del Consejo Español de la Vitivinicultura.

³⁷ 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. Actualmente, se encuentra vigente el Reglamento (CE) 555/2008 por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) 479/2008 del Consejo, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, en lo relativo a los programas de apoyo, el comercio con terceros países, el potencial productivo y los controles en el sector vitivinícola.

El grueso de la regulación de la LVV 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*». Así, la LVV articula un complejo 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 (en adelante, v.c.p.r.d.). A su vez, cada uno de estos dos grupos se subdivide en otros tantos: los *vinos de mesa* en «vinos de mesa» y vinos de mesa con derecho a la mención tradicional «vinos de la tierra»; mientras que 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».³⁸

Respecto de los vinos con Denominación de Origen Calificada, como es el caso del «Rioja», el artículo 23.2 de la Ley de la Viña y el Vino dispone que «*la gestión deberá estar encomendada a un órgano de gestión, denominado Consejo Regulador, en la forma que la normativa de la Administración pública competente determine*», respondiendo en todo caso a un modelo participativo y de representación de intereses.

Asimismo, es destacable en este punto que los *organismos de gestión*,³⁹ pierden las facultades de control y certificación que hasta el momento habían venido ostentando, pues la nueva normativa establece como principio funda-

³⁸ 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).

³⁹ Según COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, 2004, 15º ed., p.169, es imprecisa la denominación de «órgano» para referirse a estos entes, por aplicación de la teoría del órgano administrativo. Esta teoría 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 los órganos no gozan de personalidad jurídica propia, al estar ésta atribuida al ente en el que se integran. De los órganos únicamente 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. Por esta nueva ley, se dota expresamente de personalidad jurídica a los organismos de gestión, por lo que resulta impreciso denominarlos «órganos».

mental de la organización del sector vitivinícola la separación de los sistemas de control y la gestión de los v.c.p.r.d., atribuyéndolos a entidades diferenciadas, sin perjuicio de lo cual no diseña un modelo único, sino que se aporta un elenco de posibilidades básicas y se faculta a los Reglamentos de cada v.c.p.r.d. para establecer el sistema de control que estimen más conveniente.⁴⁰

Junto con la separación entre las facultades de gestión y control, la nueva ley introduce también cambios en las funciones a ejercer por las distintas entidades, especialmente en materia sancionadora, como tendremos ocasión de comprobar a continuación.

B) El carácter comunal de las Denominaciones de Origen.

Las Denominaciones de Origen como signos distintivos han tenido históricamente su entronque jurídico con la propiedad industrial,⁴¹ 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 «*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, origen geográfico, condi-*

⁴⁰ 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.

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:

– 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.

– 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.

– Que cumplan, según su naturaleza pública o privada, los principios y criterios señalados en los párrafos a), c) o 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.

⁴¹ STJCE de 16 de mayo de 2000, caso Rioja, apartado 54 y STC 112/1995, de 6 de julio.

ciones 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.⁴² Estas particularidades, de las que se hace eco el artículo 17 LVV reconduciendo las Denominaciones de Origen al ámbito jurídico – público, 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 comunal⁴³, como prueba el dato de que, desde instituciones de Derecho comunitario se las vea como fundamentales instrumentos públicos para el desarrollo rural⁴⁴. 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.⁴⁵
- 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* de dichas Denominaciones, que conforman un cúmulo de medios jurídico-administrativos (reglamentos, órdenes, sanciones, recursos) al margen de las acciones privadas previstas en Derecho de Marcas.

⁴² MUÑOZ MACHADO, S., *Diccionario de derecho administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, volumen 1, pp. 818-831 (voz «Denominaciones de Origen», obra de LÓPEZ BENÍTEZ, M.)

⁴³ Entendiendo este concepto de dominio público o comunal, como propiedad administrativa afectada a la utilidad pública y sometida a un régimen especial de utilización y protección, en los términos enunciados por Hauriou, que en este caso no es susceptible de uso común o general por toda la colectividad, sino de utilización por los inscritos como miembros en los Registros de la Denominación de Origen.

⁴⁴ Dictamen del Comité Económico y Social de 1 de julio de 1998.

⁴⁵ En este sentido, «la titularidad de estos bienes de dominio público corresponde al Estado cuando comprendan territorios de más de una comunidad autónoma y a las Comunidades Autónomas correspondientes en los demás casos» (artículo 17.1 *in fine* LV)

En definitiva, la aplicación de la categoría y las técnicas propias del dominio público a las Denominaciones de Origen y demás signos distintivos regulados por esta ley, tiene por finalidad el refuerzo de la intangibilidad e indisponibilidad de los mismos, mediante la atribución de su tutela y vigilancia a la Administración pública, evitando así la mercantilización del signo propiamente dicho.

C) La potestad sancionadora: titularidad y ejercicio

De lo expuesto hasta ahora en materia sancionadora, vemos que por aplicación de lo previsto en el Estatuto del Vino de 1970, el régimen sancionador separaba, por una parte, las facultades de incoación e instrucción y, por otra, la facultad de resolución, atribuyendo al Consejo Regulador la labor instructora, mientras que la resolución correspondía al propio Consejo si la multa no superaba las 50.000 pesetas y a diversos órganos del Ministerio según el importe a que ascendiera la multa.

Pero esta situación ha cambiado sustancialmente con la nueva doctrina establecida por el intérprete supremo de la Constitución, por lo que en un intento por colmar la exigencia de legalidad en el ámbito sancionador la nueva Ley 24/2003 ha derogado expresamente el Estatuto del Vino de 1970 y diseñado un nuevo catálogo de infracciones y sanciones.⁴⁶ Con ello trata de cumplir con la necesaria previsibilidad en las conductas sancionables y las consecuencias jurídicas de las mismas, dotándoles del rango legal exigido al nivel de derecho fundamental en el artículo 25 de la Carta Magna. Sin embargo, en lo que a la competencia sancionadora se refiere, únicamente se consagran dos previsiones, donde se observa una plasmación del carácter público que revisitan las Denominaciones de Origen:

- a) El artículo 36, encuadrado dentro del Título relativo al régimen sancionador, establece que *«Corresponde la titularidad de la potestad sancionadora por las infracciones tipificadas en esta ley: a) A la Administración General del Estado, en el caso de infracciones relativas a los niveles de protección cuyo ámbito territorial se extienda a más de una comunidad autónoma; b) Al órgano competente de la Administración de la comunidad autónoma correspondiente, en los demás casos»*. No distingue así entre la fase instructora y la resolutoria, por lo que atribuye toda la competencia en bloque a los órganos competentes de la Administración en la que se encuadre la Denominación de Origen.

⁴⁶ Esta catalogación se ordena conforme a la clasificación tripartita que establece el artículo 37 de la Ley 24/2003 en infracciones leves, graves y muy graves, con las correlativas sanciones a imponer en cada caso concreto.

- b) El artículo 26 LV, después de enumerar los fines que persiguen los órganos de gestión⁴⁷ y referir las funciones que podrán ejercer para su cumplimiento⁴⁸, dispone en su apartado tercero que «*Cuando llegue a conocimiento de un órgano de gestión cualquier presunto incumplimiento de la normativa vitivinícola, incluida la normativa propia del v.c.p.r.d., aquél deberá denunciarlo a la autoridad que en cada caso resulte competente*». Observamos así como entre las funciones que tradicionalmente habían ejercido los Consejos Reguladores se han eliminado expresamente las de incoación e instrucción de expedientes sancionadores, atribuyéndoles únicamente la facultad de denuncia frente a las actuaciones que pudieran considerarse vulneradoras de la normativa vigente en materia vitivinícola, pues el carácter público de esta función justifica que se extraiga de la órbita de los órganos de gestión para que recaiga en un órgano cuya naturaleza jurídico – pública legitime el ejercicio de tales potestades de policía o limitación.

De la lectura de estos preceptos se desprende que, salvo atribución competencial expresa, debemos entender que los Consejos Reguladores de las distintas Denominaciones de Origen carecen de cobertura legal para la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores, pues las previsiones del Estatuto del Vino en las que se consagraban sus competencias han sido expresamente derogadas por basarse en una doble remisión deslegalizadora que no respeta el principio de legalidad constitucionalmente reconocido.

IV. Diversas interpretaciones a la vista de la nueva regulación: contradicciones, polémica y repercusiones en el sector de la Denominación de Origen Calificada «Rioja»

Centrándonos en el ámbito del «Rioja», ya hemos visto como hasta la aprobación de la Ley 24/2003, de la Viña y el Vino, la normativa reguladora

⁴⁷ Estos fines se concretan en la representación, defensa, garantía, investigación y desarrollo de mercados y promoción tanto de los vinos amparados como del nivel de protección.

⁴⁸ Omitiendo una reproducción literal del precepto, conviene destacar que en esta LV se aprecia 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 meramente las potestades sancionadora y de control.

de esta Denominación de Origen venía constituida por la *Orden de 3 de abril de 1991*, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se otorga a la Denominación de Origen la condición de «Calificada» y se aprueba el Reglamento de la Denominación y de su Consejo Regulador.

En este marco sobreviene la citada norma estatal, y con ella se producen una serie de cambios sustanciales en la configuración de la Denominación de Origen Calificada «Rioja» (en adelante, D.O.Ca), que afectan principalmente a la naturaleza jurídica de su Consejo Regulador y a las competencias que éste puede ejercer.

En lo relativo a la primera cuestión, la *organizativa*, vista la necesidad de adaptación a alguno de los modelos establecidos por la nueva regulación, observamos como por Orden APA/795/2004, de 25 de marzo, se modifica el Reglamento de la D.O.Ca «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, O.I.P.V.R.), de conformidad con la Disposición Adicional 8ª de la Ley de la Viña y el Vino⁴⁹ en una especie de «*fusión sin fisuras*», como han calificado diversos autores.⁵⁰ Las Interprofesionales son entidades privadas que integran a representantes de los sectores implicados en un sector, con lo que 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 involucrados.⁵¹

49 Dicha Disposición Adicional Octava de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, 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*»

50 A este respecto, son destacables los artículos contenidos en «La prensa del Rioja», número 148 (2004), pp. 4-6, y «Cuaderno de campo», número 27 (2004), pp. 9-11.

51 Estas Organizaciones Interprofesionales agroalimentarias, reguladas actualmente en la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, se configuran como entidades privadas 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.

Tras este trascendental cambio organizativo⁵² tiene lugar un nuevo acontecimiento de considerable repercusión en la Denominación, pues con fecha 10 de junio de 2004 el Tribunal Supremo se pronunció advirtiendo un defecto formal en la Orden de 3 de abril de 1991, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada «Rioja», consistente en no haber recabado durante el procedimiento de elaboración de dicho Reglamento el preceptivo Dictamen del Consejo de Estado que viene exigido por la normativa reguladora de este órgano constitucional.⁵³

El fallo de esta sentencia conlleva un vacío legal para la Denominación, pues con la anulación de la norma de 1991 resultaría de nuevo vigente la Orden de 2 de junio de 1976,⁵⁴ 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

52 Para profundizar en los cambios que han tenido lugar en la naturaleza jurídica y organización del Consejo Regulador nos remitimos al artículo de PINO TARRAGONA, G., *Público y privado en el modelo organizativo de la Denominación de Origen Calificada «Rioja»: problemática jurídica*, Anuario Jurídico de La Rioja número 10, Logroño: Universidad de La Rioja y Parlamento de La Rioja, 2005.

53 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 Artesanos-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.

54 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).

Asimismo, 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.

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.

Con ello, la regulación vigente en la actualidad tiene prevista su propia caducidad, pero esta temporalidad no habilita para incumplir previsiones legales expresas, y aquí es donde entramos en la segunda de las repercusiones que la Ley de la Viña y el Vino de 2003 y la doctrina jurisprudencial mayoritaria han motivado: la relativa a las competencias que ostenta, especialmente si posee o no la necesaria potestad sancionadora.

Inicialmente, el proyecto de Orden por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación tras el vacío legal provocado por el Tribunal Supremo preveía una continuidad en el ejercicio de esta potestad por el órgano de gestión, al remitirse en su disposición adicional única a la Orden de 1991 en todo lo relativo al régimen sancionador. No obstante, dada la declaración de nulidad que ha recaído sobre esta disposición general, no cabe considerarla vigente en cuanto al régimen sancionador,⁵⁵ máxime tras la demoledora doctrina emitida por el Tribunal Constitucional, en las que se manifiesta como «*las normas sancionadoras del Reglamento del Rioja prolongan, revitalizando hasta la actualidad, preceptos cuya pervivencia en el ordenamiento jurídico supone un sistema de producción de normas contrario al artículo 25 de la Constitución*». Entiende el Alto Tribunal que conforme avanzamos en nuestro tiempo, el de la vigencia de la Constitución, debe procurarse el respeto del derecho fundamental a la legalidad sancionadora, por lo que en este momento únicamente cabe aplicar en materia sancionadora las previsiones contenidas en las disposiciones específicas de cada Denominación de Origen en lo que no se opongan a lo dispuesto en la Ley 24/2003, cuyo Título III, se dedica especialmente al régimen sancionador.

Lo enunciado sirve de consideración en cuanto a la normativa aplicable en materia sancionadora, pero el Consejo de Estado va más allá y analiza la *competencia* para poder ejercer dicha facultad, enunciando que «*la Ley de la Viña y el Vino parte de un principio claro: la diferencia entre la Administración y el órgano de gestión, en este caso Consejo Regulador, que se manifiesta en que a tenor*

⁵⁵ Esta consideración goza del carácter de «*esencial*» según el Dictamen del Consejo de Estado 2162/2004 (Agricultura, Pesca y Alimentación), recaído en el preceptivo trámite de consulta que debió evacuarse ante este órgano sobre el proyecto de Orden por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada «Rioja» y de su Consejo Regulador. Esta consideración supone que es necesario el respeto del criterio del Tribunal para que el órgano consultante pueda hacer uso de la fórmula «de acuerdo con el Consejo de Estado» a la hora de hacer pública la disposición informada por dicho órgano constitucional, y en caso contrario deberá incluirse la expresión «oído el Consejo de Estado».

de su artículo 36 la titularidad de la potestad sancionadora corresponde a la Administración General del Estado o al órgano correspondiente de la Administración de las Comunidades Autónomas, mientras que los órganos de gestión velarán por el cumplimiento del reglamento del v.c.p.r.d. pudiendo denunciar cualquier uso incorrecto ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes (...) Esta previsión no les atribuye competencia sancionadora, por lo que la atribución de competencias en materia de iniciación, incoación e instrucción de expedientes sancionadores no se compadece con los principios de la Ley de la Viña y el Vino».⁵⁶

Por todo lo expuesto, el vigente Reglamento de la Denominación de Origen Calificada «Rioja» no ha incorporado referencia alguna al régimen sancionador, sin perjuicio de lo cual el Consejo Regulador no ha cesado en el ejercicio de la potestad que tradicionalmente había dispuesto,⁵⁷ y a partir de este momento encontramos diversas interpretaciones jurisprudenciales en materia de competencia sancionadora, dictadas en resolución de los recursos interpuestos por los sujetos sancionados por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada «Rioja», que se posicionan a favor o en contra de la posibilidad de ejercicio de facultades sancionadoras por dicho organismo de gestión.

A favor de dicha opción se arguye que, si bien es cierto que la titularidad de la potestad sancionadora la ostenta la Administración General del Estado, no es menos cierto que el artículo 35 de la Orden APA/3465/2004 define al Consejo como un órgano desconcentrado del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y dicha desconcentración puede tener su sustrato en el Decreto 835/1972, que debe considerarse vigente en tanto no se desarrolle la Ley 24/2003 tras la actualización de sus cuantías por el RD 322/2000, de 3 de marzo.⁵⁸ Según esta postura, el Decreto 835/1972 no ha sido derogado expre-

⁵⁶ Esta consideración también reviste el carácter de esencial según el Dictamen 2162/2004 (Agricultura, Pesca y Alimentación), del Consejo de Estado.

⁵⁷ Véase al respecto el Periódico La Rioja, de abril de 2006, titulado «El Consejo Regulador del Rioja tramitó 104 expedientes sancionadores en el año 2005 (de los cuales 56 fueron graves y otros 10 fueron calificados como muy graves)»; así como el periódico de fecha 13 de mayo de 2007, bajo el titular de «Aumenta un 24% la cifra de expedientes sancionadores de la D.O.Ca Rioja en el 2006».

⁵⁸ En esta normativa se dispuso que los procedimientos sancionadores, en los casos en que fuera competente la Administración General del Estado, serían resueltos por: a) el órgano competente para acordar su iniciación, cuando la cuantía total de las sanciones propuestas por el instructor del procedimiento no fuese superior a 500.000 pesetas (3.005'06€), b) el Director General de Alimentación, cuando dicha cuantía excediera de 500.000 pesetas y no superara los 10.000.000 pesetas (6.101'21€), c) el Secretario General de Agricultura y Alimentación, cuando dicha cuantía excedía de 10.000.000 pesetas y no superaba los 50.000.000 pesetas (300.506'05€), d) El Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, cuando dicha

samente por la Ley 24/2003, cosa que sí ha hecho con el Estatuto del Vino de 1970,⁵⁹ por lo que la redacción del artículo 94 del Decreto 835/1972, seguiría vigente, estableciendo que «*los Consejos Reguladores acordarán la incoación e instrucción de los expedientes para sancionar las infracciones en materia de denominaciones de origen cometidas por personas inscritas en Registros*».

Abonando esta postura encontramos la Sentencia 444/2006 del Juzgado Central de lo Contencioso – Administrativo número 5; la Sentencia 459/2007 del Juzgado de lo Contencioso – Administrativo número 1 de Logroño y diversos pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en las que se confirman las sanciones impuestas por el Consejo Regulador.

Por el contrario, en el otro lado de la balanza también se han emitido pronunciamientos, representados principalmente por las Sentencias 48/2008, de 22 de febrero, y 49/2009, de 2 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso – Administrativo número 1 de Logroño; así como la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de diciembre de 2008, en las que se niegan facultades sancionadoras al Consejo Regulador y se anulan los actos impugnados por concurrir un vicio de nulidad radical cual es la falta de competencia administrativa del órgano que dictó la resolución sancionadora.

Estas sentencias se basan en que la pretendida desconcentración en el organismo de gestión no puede encontrar su fundamento en el Decreto 835/1972, pues esta opción obligaría a mantener subsistente un Decreto dictado en ejecución de la Ley 25/1970, que ha sido derogada expresamente por la Ley de la Viña y el Vino. De este modo, además, se mantendría la dualidad en las fases instructora y resolutoria, permitiendo que un mismo órgano instruya y resuelva cuando esta posibilidad no tiene apoyo en la legislación vigente, y quedaría flagrantemente vulnerado el principio según el cual es necesaria una norma con rango de ley para atribuir potestades sancionadoras a los Conse-

cuantía excedía de 50.000.000 pesetas y no superaba los 100.000.000 pesetas (601.012'10 €) y e) el Consejo de Ministros, cuando dicha cuantía excediera de 100.000.000 pesetas o cuando se propusiera como sanción la suspensión temporal del ejercicio de la empresa.

59 A este respecto, la Disposición derogatoria única de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, establece que «*quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley y, en particular, la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes, con la excepción de las normas contenidas en dicha ley relativas a los Consejos Reguladores de los productos agroalimentarios, con denominación de origen, distintos del vino, del vinagre de vino, de los vinos aromatizados, del brandy, del mosto y demás productos derivados de la uva*».

jos Reguladores, precisión que recuerda el Consejo de Estado en el Dictamen antes mencionado.

Doctrinalmente también se ha generado un amplio debate entre los que abogan por la flexibilización en la formulación del principio de legalidad cuando de Denominaciones de Origen se trata y los que consideran que dicho derecho fundamental a la legalidad sancionadora debe quedar incólume sea cual sea el ámbito jurídico en cuestión.

A este respecto, hay autores que opinan que el principio de reserva de ley bien merece una matización en el ámbito vitivinícola amparado por una Denominación de Origen, a la vista de la variabilidad legislativa que presenta esta materia, que ha de atender a la vida económica. Consideran asimismo que los singulares beneficios que comporta la adscripción a una determinada Denominación de Origen obligan a una mayor severidad en el control e intervencionismo administrativo, especialmente en lo sancionatorio, y para solventar la posible vulneración del principio de legalidad cabría acudir a la técnica de la *integración normativa*, pues en esta esfera es muy frecuente la disociación de normas en las que se contienen previsiones relativas a estos signos protegidos, incluso en normas de carácter comunitario de aplicación directa y obligatoria, siendo posible acudir a la integración de las diversas normas para completar el tipo sancionador.⁶⁰

Por su parte, otros autores estiman que las garantías formales y materiales del principio de legalidad no pueden ponerse en entredicho en ningún caso, al ser consustanciales al Estado de Derecho. De esta manera, la posibilidad de que la potestad reglamentaria regule una materia tan sensible como la sancionadora, así como autorizar la pervivencia de normas infralegales que regulen materia sancionadora más allá de la mera colaboración o atribuyan potestades sancionadoras al margen de la Ley deben considerarse actuaciones contrarias al texto constitucional que supondrían un verdadero retroceso y una negación de los logros que se han alcanzado hasta el momento en esta materia.

No obstante, todo este debate jurisprudencial y doctrinal no queda meramente en el plano teórico, sino que está teniendo plasmaciones prácticas en el día a día de las Denominaciones de Origen, donde ven estimados o des-

⁶⁰ COELLO MARTÍN, C. y GONZÁLEZ BOTIJA, F., «*In vino veritas? Una interpretación de los límites de la potestad sancionadora que tiene una relación con la sobriedad de las gentes: la STC 50/2003 de 17 de marzo (Asunto Freixenet)*». Revista Vasca de Administración Pública. N° 72 (2005), p. 442 y ss.

timados los recursos que se plantean frente a las sanciones impuestas por sus Consejos Reguladores, y ello con las consecuencias de incertidumbre en el resultado de la cuestión y de falta de credibilidad en caso de pronunciamiento contrario a tales facultades.

Concretamente, en el caso de «Rioja», los medios de comunicación escritos se ha venido haciendo eco del debate que venimos comentando, en un momento en que está pendiente la aprobación de un nuevo Reglamento para la Denominación de Origen Calificada en su intento de adaptarse plenamente a la Ley de la Viña y el Vino. Es destacable que, tratando de solucionar la polémica de manera más acorde a sus intereses, se han planteado dos posibilidades con las que se trata de blindar el ejercicio de competencias sancionadoras por el Consejo Regulador:

1. La primera de ellas pasa por la reivindicación de reconocimiento del organismo de gestión como una verdadera Corporación de Derecho Público⁶¹. Como es sabido, 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 propia⁶², y 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. Así, el fenómeno de la Administración corporativa supone una zona de entrecruzamiento máximo de lo Público y de lo Privado, pues su régimen jurídico es mixto⁶³.

61 Entre otros, cabe resaltar el titular publicado con el siguiente enunciado: «*El Pleno del Consejo Regulador reitera al Ministerio la petición de la Corporación de Derecho Público*», en La Gaceta Jurídica de las PYMES, 110, mayo de 2009.

62 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.

63 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

De esta manera, la Corporación (*universitas personarum*) es un grupo de personas organizadas en el interés común de todas ellas y con la participación de las mismas en su administración, por lo que para muchos autores la organización que más se adecua al régimen de las Denominaciones de Origen es la de las Corporaciones de Derecho público.⁶⁴ 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», como señala LÓPEZ BENÍTEZ. 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.

Analizando esta cuestión desde una perspectiva comparada autonómica, podemos decir 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,⁶⁵ 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 sean ejercidas por un organismo de control o de inspección acreditados, de tipo público o privado, que esté integrados en el órgano de gestión o bien sea independientes del mismo. Con este modelo, los organismos de gestión se sujetarían a un régimen jurídico privado, con carácter general,

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) LJCA 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, 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 supuesto de *corporaciones sectoriales de base privada* que se inscribe en el fenómeno de la descentralización. 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.

- 64 La doctrina civilista, a partir de LACRUZ BERDEJO, considera que la denominación de «Corporaciones de Derecho público» es un tanto tautológica al resultar suficiente con la voz *Corporación*, pues ésta es sinónimo de persona jurídico pública en sentido técnico.
- 65 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 los Consejos Reguladores 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.

excepto en las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades o funciones públicas, en las que deben someterse al derecho administrativo.

El otro modelo seguido por las CCAA es aquel que asume principalmente Castilla-La Mancha,⁶⁶ según el cual las funciones de calificación y descalificación de los vinos se reservan al Instituto del Vino de Castilla La Mancha (IVICAM), como organismo autónomo; 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 constituidos por organizaciones representativas.

Observamos así cómo la opción ejercida por la Denominación de Origen Calificada «Rioja» es una opción singular y diferenciada de las escogidas por el resto de indicaciones de calidad protegidas en nuestro ordenamiento jurídico y en el ejercicio de potestades sancionadoras, la opción por un modelo u otro de organización ha determinado la atribución de mayores facultades, especialmente en las primeras fases de tramitación del expediente,⁶⁷ sin perjuicio de que la mayoría de las regulaciones vigentes estén pendientes de adaptación a las previsiones de la Ley de la Viña y el Vino.

- 2) La segunda de las posibilidades que se han planteado por el sector, complementaria con la anterior, es la relativa a la delegación del ejercicio de competencias en materia sancionadora, que ha tenido una manifestación práctica con la aprobación de la *Orden ARM/955/2009, de 14 de abril*, por

⁶⁶ Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha.

⁶⁷ En Cataluña se recoge un catálogo de infracciones y sanciones propio, determinando en el artículo 17 que son competentes para acordar la incoación de procedimientos sancionadores y la imposición de sanciones los Consejos Reguladores, el departamento competente en materia de agricultura o el Instituto Catalán de la Viña y el Vino, en los términos que establece su normativa.

En Murcia, el régimen sancionador aplicable a los consejos y órganos de gestión será el establecido en la **Ley 24/ 2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino**, y en el **Decreto 1945/1983, de 22 de junio**, Reglamento en Materia de Defensa del Consumidor y Producción Agroalimentaria.

En el País Vasco, el artículo 71.2 de su normativa reguladora establece que «*La competencia para incoar el procedimiento sancionador, así como para instruirlo, corresponderá al órgano de gestión del vino de calidad cuando el presunto infractor esté inscrito en alguno de los registros del mismo. En los demás casos, corresponderá a los departamentos competentes en el área de agricultura de las diputaciones forales y al órgano competente del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco en los restantes supuestos. Si el presunto infractor no está inscrito en ninguno de los registros del órgano de gestión del vino de calidad, pero éste tuviera conocimiento de la infracción, lo comunicará al órgano competente según la asignación atribuida en el párrafo anterior.*»

En Castilla y León, los artículos 47 y 48 de la Ley 8/2005 disponen una regulación semejante.

la que se establece la delegación del ejercicio de determinadas competencias sancionadoras de la Administración General del Estado⁶⁸. En esta norma se reconoce que reiteradas resoluciones de distintos órganos judiciales han declarado que no puede considerarse subsistente el Decreto 835/1972, por lo que considera necesario delegar el ejercicio de dicha potestad sancionadora por razones de eficacia, respetando la separación entre las fases de instrucción y resolución, acorde con la regulación contenida en la LRJ-PAC y normativa concordante⁶⁹.

Por tanto, se dispone la delegación en el titular de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios, en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora atribuida a la Administración General del Estado en el artículo 36.a) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, que se expresa en los siguientes términos: *a) La competencia para la imposición de las sanciones por la comisión de las infracciones tipificadas en esta Ley, a excepción de las que lleven aparejada como sanción accesoria alguna de las reguladas en los apartados c) y d) del artículo 42.5 de la misma. b) Las restantes competencias derivadas del ejercicio de la potestad sancionadora, a excepción de lo dispuesto en el apartado 2, según el cual: «se delegan en los Presidentes de los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen, Denominaciones de Origen Calificadas, Vinos de Calidad con Indicación Geográfica, Denominaciones de Origen Protegidas e Indicaciones Geográficas Protegidas de productos agroalimentarios no vínicos e Indicaciones Geográficas de bebidas espirituosas cuyo ámbito territorial se extienda a más de una Comunidad Autónoma las competencias para la iniciación e instrucción de los procedimientos sancionadores a que se refiere el artículo 36.a) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino».*

Esta previsión, según los expertos consultados por los medios de comunicación, resulta de dudosa legalidad, en primer lugar porque la delegación, en lugar de efectuarse en el Pleno del Consejo Regulador, se hace directamente en el presidente del mismo, y es bien sabido que la delegación únicamente puede hacerse en organismos de la misma Administración o en entidades de Derecho público vinculadas o dependientes, pero no es órgano quien es a

⁶⁸ BOE. Núm. 95 del sábado 18 de abril de 2009. Sec. III. Pág. 35773.

⁶⁹ En este sentido, la vigente redacción artículo 127.2 LRJ-PAC dispone que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida por disposición de rango legal o reglamentario, de la que se ha suprimido el inciso «sin que pueda delegarse en órgano distinto» por Ley 4/1999. Esta previsión, junto con lo dispuesto en el artículo 13 LRJ-PAC y en la DA 13ª de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, completan el régimen jurídico de la delegación en el ámbito estatal.

su vez presidente del mismo.⁷⁰ En segundo lugar, recogiendo los pronunciamientos del Consejo de Estado, los Consejos Reguladores no pueden tener facultades de inspección, al estar reservadas por ley a los órganos de control, por lo que la atribución de competencias en materia de iniciación e instrucción de expedientes sancionadores resulta poco acorde con los principios de la Ley de la Viña y el Vino.

V. Reflexiones finales

A lo largo del presente trabajo hemos analizado la evolución normativa que ha sido característica de este sector del ordenamiento jurídico, haciendo eco de las palabras de Georges R. PERT, que calificaban la legislación vitivinícola de «*legislación variable*», pues ha debido ir adaptándose a la evolución avances tecnológicos y la progresiva expansión de esta rama de la producción agraria, de tal manera que han venido a regularse aspectos tan dispares como las variedades de vid, características organolépticas del producto, la protección del origen y la calidad de los vinos, así como la organización del sector. Y estas continuas revisiones se han materializado también en un delicado aspecto, cual es el cuadro de infracciones y sanciones que cabe imponer y el ejercicio concreto de la potestad sancionadora.

Como hemos visto, el bloque normativo del régimen de infracciones y sanciones se caracterizaba por una continua remisión normativa a los Reglamentos particulares de cada Denominación de Origen, y se atribuía competencia para la incoación, instrucción y, en su caso, resolución de expedientes, a los organismos de gestión de cada indicación de origen protegida, de tal manera que el elenco de sanciones que se describe en los distintos Reglamentos de las Denominaciones de Origen se aplicaba con sujeción a diversos límites de carácter subjetivo, objetivo y material. Subjetivamente, sólo podían aplicarse sanciones respecto de los miembros inscritos en cualquiera de los registros de la Denominación. Objetivamente, se imponía un límite cuantitativo

⁷⁰ Es clásico el pronunciamiento del Tribunal Supremo en STS de 16 de marzo de 1976, en el que se resuelve un recurso en el que una empresa había sido sancionada por un expediente instruido por el Presidente de la Denominación de Origen «Jerez». En el fallo se considera que existe un vicio de incompetencia el haberse prescindido de las formalidades para la adopción de acuerdos por el Consejo, como órgano colegiado, en los supuestos en que los acuerdos los toma el Presidente de manera unilateral; puesto que la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora correspondía al Pleno y no a su Presidente. No obstante, dicha incompetencia se declaró de carácter relativo y no absoluto, puesto que pudo ser subsanada por la intervención ulterior del Consejo en pleno sobre la propuesta de resolución del Instructor.

para atribuir competencia al Consejo Regulador, de tal manera que en cuanto se superase esa cuantía debía derivarse en conocimiento del expediente a otro órgano diferenciado. Finalmente, desde una perspectiva material, sólo podían aplicarse las sanciones correspondientes a cualquiera de las infracciones a las reglas contenidas en el respectivo Reglamento.

Sin embargo, tras los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en materia de legalidad sancionadora, se entiende que la garantía formal y material de este derecho fundamental exigen la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, por lo que toda remisión a la potestad reglamentaria para la definición de nuevas infracciones o la introducción de nuevas sanciones carece de virtualidad y eficacia.

No obstante, en la actualidad, la cuestión relativa a si los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen pueden o no ejercer la potestad sancionadora no se encuentra interpretada de manera unívoca, a la vista de los múltiples pronunciamientos judiciales y opiniones doctrinales vertidas al respecto, en los que se trata de afirmar o negar basamento legal a tales potestades, con lo que el debate jurídico sigue abierto.

Es sabido que la acumulación de funciones en manos de los Consejos Reguladores, al igual que en otros organismos, ha sido el origen de muchas quejas sobre la supuesta parcialidad y negligencia en la forma en que estos organismos han aplicado la normativa vitivinícola, con grave riesgo para la calidad del vino y su reputación en el mercado nacional e internacional, por lo que con la nueva ley se les trata de privar de las facultades de control y certificación, así como del ejercicio de la potestad sancionadora, tratando de evitar que un mismo ente sea juez y parte en la cuestión dirimida. Por ello, la reforma iniciada con la Ley de la Viña y el Vino trata de poner fin a estos clamores, disociando las funciones de control y gestión y separando al Consejo Regulador del ejercicio de la potestad sancionadora, al atribuirle únicamente la facultad de denuncia.

Sin embargo, esta pretendida novedad no profundiza hasta sus últimas consecuencias, pues no solamente son éstas las funciones públicas que venían ejerciendo los Consejos Reguladores, sino que siguen manteniendo potestades de carácter público, tales como la llevanza de Registros y calificación de añadas, quizás en un intento por equilibrar el reparto de competencias y no privarles de todas estas facultades *ab initio*, o quizás, como señala LÓPEZ BENÍTEZ, por la deficiente percepción de lo público de que adolece el legislador estatal.

No es objeto de este trabajo ofrecer una solución a la cuestión abierta, pero si se destaca que sería deseable lograr posición ecléctica de todos los plantea-

mientos que se han puesto de manifiesto, acorde con la naturaleza dual en las Denominaciones de Origen, que presentan una dimensión pública reconocida por la ley y un acentuado carácter privado en cuanto entre sus fines esenciales se encuentra la representación del sector vitivinícola. Sería deseable así, en relación con la *normativa reguladora*, lograr una regulación legal de la materia sancionadora, por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro del ámbito de sus respectivas competencias, que esté dotada de una cierta exhaustividad para cumplir con las exigencias de reserva de ley formal y material, pero sin poner en entredicho la generalidad y abstracción de la ley y siendo posible la colaboración reglamentaria en los términos sentados por el máximo intérprete de la Constitución, para permitir la natural progresión que va experimentando esta materia y evitando incurrir en una excesiva rigidez perjudicial para el sector.

Y en relación con la *competencia* para conocer de los expedientes sancionadores resulta necesario el mantenimiento de la tutela administrativa sobre el control y gestión de las Denominaciones de Origen, como garantía para el propio sector y para los particulares, pero sin privar de toda intervención a los entes que tienen vinculación directa con el sector, que son quienes de primera mano lo conocen. Por ello, 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 encargado del control de calidad y certificación, dotado de medios humanos y materiales y al que se acceda por oposición libre, pues éste sería el modelo más independiente, al no crear organismos vinculados al sector ni a intereses empresariales;⁷¹ 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*».

Así, otros autores reclaman el reconocimiento de un momento corporativo en el ámbito de las Denominaciones de Origen⁷² y el mantenimiento de competencias propias de la tradición jurídica que ha seguido nuestro país, al objeto de evitar el doble perjuicio que para los consumidores y productores pudiera tener lugar. Para los consumidores, ese perjuicio se cifra en que podrían resultar defraudados si no hay amenaza de sanción alguna para los incumplidores de obligaciones libremente asumidas, por productos adquiridos

⁷¹ 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.

⁷² MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Los colegios profesionales a la luz de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1996. Y más recientemente, COELLO MARTÍN y FERNÁNDEZ BOTIJA, op. cit. Págs. 440 y ss.

en la legítima expectativa de que se correspondían con las exigencias de la Denominación de Origen. Para los productores, el perjuicio se produce en aquellos que cumplen con las obligaciones impuestas, que reciben un tratamiento igual a aquellos que deciden no acatar las normas a la vista de la sensación de impunidad que se respira por la eventual falta de potestad sancionadora del órgano colegiado.

Sin embargo, el máximo intérprete de la Constitución no ha atemperado su doctrina sobre la legalidad sancionadora en esta materia, y las dudas residen ahora en el rumbo que se dará a la organización de las Denominaciones de Origen para, respetando este postulado constitucional, salvaguardar el ejercicio de la potestad sancionadora por los órganos de la misma. No obstante, lo único que resulta claro en este momento es que los organismos de gestión de un determinado nivel de protección tendrán competencia en materia sancionadora en función de lo que disponga la normativa dictada por la Administración competente en esa Denominación de Origen, de tal manera que habrá que esperar a la tendencia que sigan las regulaciones legales en la materia para conocer el alcance de las potestades que los distintos organismos de gestión pueden ejercer.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., *Las denominaciones de origen*, Tratado de Derecho Mercantil, tomo XX, vol.2º, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- COELLO MARTÍN, C. y GONZÁLEZ BOTIJA, F., «*In vino veritas? Una interpretación de los límites de la potestad sancionadora que tiene una relación con la sobriedad de las gentes: la STC 50/2003 de 17 de marzo (Asunto Freixenet)*». Revista Vasca de Administración Pública. Nº 72 (2005), p. 403-452.
- DARNACULLETA I GARDELLA, Mª M. *Autorregulación y Derecho Público; la autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- FANLO LORAS, A., *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales*, Civitas, Madrid, 1992.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 1999.
- GÓMEZ LOZANO, Mª DEL MAR, *Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas*, Thomson – Aranzadi, Navarra, 2004.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Los colegios profesionales a la luz de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1996.
- 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.
- MOSCO SO 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.
- 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.
- PINO TARRAGONA, G., *Público y privado en el modelo organizativo de la Denominación de Origen Calificada «Rioja»: problemática jurídica*, Anuario Jurídico de La Rioja número 10, Logroño: Universidad de La Rioja y Parlamento de La Rioja, 2005.
- 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.