

La nueva ley de la viña y del vino: líneas maestras y consecuencias para las actuales denominaciones de origen

MIGUEL ÁNGEL MARTÍN RODRÍGUEZ (*)

FERNANDO VIDAL GIMÉNEZ (*)

1. INTRODUCCIÓN

Tras una peripecia extraparlamentaria y parlamentaria de gran duración y controversia (se presentaron en el Senado varios vetos y enmiendas a la totalidad, así como más de 250 enmiendas parciales), llega una de las leyes más esperadas en nuestro ordenamiento jurídico.

La ordenación española de la materia vitivinícola es un ejemplo claro de lo que podríamos llamar pereza o inercia legislativa, por otra parte, más frecuente de lo que se necesita. Véase, si no, lo ocurrido con la regulación concursal, vigente desde 1922, en que se aprueba la Ley de Suspensión de Pagos, con carácter provisional, para resolver un caso concreto, y que continuará vigente hasta el día 1 de septiembre de 2004, en que entrará en vigor la nueva Ley Concursal (1), cuya tramitación parlamentaria ha discurrido casi pareja a La Ley objeto de este trabajo y cuya publicación en el BOE ha tenido lugar un día antes que la de ésta.

La Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino (en adelante LVV), se publicó en el BOE n.º 165, de 11 de julio del año en curso y entró en vigor el día 12, salvo la prohibición de la mezcla de vinos

(*) *Departamento de Economía Agroambiental, Ingeniería Cartográfica y Expresión Gráfica de la Ingeniería.*

(1) *Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal (BOE n.º 164, de 10 de julio de 2003).*

tintos con vinos blancos estampada en el artículo 11, la cual entrará en vigor el día 1 de agosto de 2003.

En este artículo se aborda una breve aproximación a lo que son las directrices básicas de la Ley y de las repercusiones que ésta puede tener sobre esas otras normas jurídicas que son los reglamentos de las denominaciones de origen (DO) actualmente en vigor. Se realizan, también de forma sucinta, unos comentarios críticos de urgencia de la nueva disposición legal.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LVV

La Ley se compone de un Preámbulo, 4 Títulos (aspectos generales de la vitivinicultura, protección del origen y la calidad de los vinos, régimen sancionador y Consejo Español de Vitivinicultura), 47 artículos, 9 Disposiciones Adicionales, 2 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 3 Disposiciones Finales.

En el Título I, se definen los productos y las prácticas de cultivo; se tratan (normalmente según la normativa comunitaria, como no podría ser de otra manera) los grandes temas vitivinícolas (v. gr.: plantaciones y replantaciones, riego de la vid, chaptalización y arranque de viñedos).

En el Título II se establece un sistema de protección de la calidad de los vinos con diferentes niveles (superponibles para los que proceden de una misma parcela, siempre que las uvas utilizadas y el vino obtenido cumplan los requisitos exigidos por la Ley), de los cuales resultan las distintas categorías de vinos.

El Título III se dedica a la regulación del régimen sancionador aplicable a las infracciones administrativas en materia vitivinícola y de los niveles de protección de los vinos.

El Título IV establece normas sobre el Consejo Español de Vitivinicultura. Diseñado jurídicamente como un órgano colegiado consultivo de representación de las Administraciones del Estado, de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y de las organizaciones económicas y sociales que operan en el sector vitivinícola. El Consejo Español de Vitivinicultura no es un órgano *ex novo*, sino que ya fue creado por la Orden APA/2870/2002, de 11 de noviembre. La Ley pretende, por otra parte, dotar al Consejo de la condición o cualidad de foro de encuentro, debate y formulación de iniciativas en orden a la mejora económica, técnica y social del sector vitivinícola de nuestro país.

3. OBJETO DE LA LEY

De una interpretación conjunta y sistemática de las normas contenidas en diversos preceptos de la Ley, se desprende que su objeto es:

1. La ordenación básica, en el marco de la normativa de la Unión Europea (UE), de la viña y del vino, así como su designación, presentación, promoción y publicidad.
2. Los niveles diferenciados del origen y la calidad de los vinos, así como el sistema de protección, en defensa de productores y consumidores, de las denominaciones y menciones que legalmente les están reservados frente a su uso indebido.
3. El régimen sancionador de las infracciones administrativas en las materias a las que se refieren los dos apartados anteriores (art. 1 LVV).
4. La Ley se aplica también a los productos derivados de la uva o del vino y, en particular, al vinagre de vino, a los vinos aromatizados, al brandy, al aguardiente de orujo y al mosto. Reglamentariamente se regularán, para el brandy, las menciones «Solera», «Solera Reserva» y «Solera Gran Reserva», así como el empleo de indicaciones de edad en las etiquetas (Disposición Adicional 1ª LVV).
5. Las normas de la presente Ley son aplicables (no podría ser de otra manera) sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sobre protección y defensa de los consumidores y usuarios (Disposición Adicional 7ª LVV).

4. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL ORIGEN Y LA CALIDAD DE LOS VINOS

4.1. Niveles del sistema

La ley establece los siguientes niveles de protección (art. 13.1 LVV):

a) Vinos de mesa:

- Vinos de mesa.
- Vinos de mesa con derecho a la mención tradicional «vino de la tierra».

b) Vinos de calidad producidos en una región determinada (v.c.p.r.d.), en los que, a su vez, podrán establecerse los siguientes niveles:

- Vinos de calidad con indicación geográfica.
- Vinos con denominación de origen.
- Vinos con denominación de origen calificada.
- Vinos de pagos.

Por otro lado, la denominación Cava tiene a todos los efectos la consideración de denominación de origen (art. 13.2 LVV).

4.2. La demanialidad de los nombres protegidos y su titularidad

Los nombres geográficos protegidos de cada nivel, y en especial las DO, son bienes de dominio público, no pueden ser objeto de apropiación individual, venta, enajenación o gravamen, y su titularidad corresponde al Estado cuando comprendan territorios de más de una Comunidad Autónoma y a las Comunidades Autónomas en los demás casos (art. 17.1 LVV).

Esta novedad introducida por la Ley nos parece de lo más acertado. Viene a poner claridad en este aspecto del dominio, el cual no quedaba diáfano, desde el punto de vista jurídico, en la anterior legislación. Adopta, así, entendemos, la solución procurada por la legislación hidráulica, tanto en la Ley 29/1985, de Aguas, como en el Texto Refundido de ésta, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, es decir: la declaración de la demanialidad de los nombres geográficos protegidos en cada nivel, con todas las consecuencias jurídicas que lleva aparejadas tal declaración (entre ellas, las ya enunciadas de consideración de *res extra commercium*). Por otro lado, parece lógico que, dado el diseño constitucional de la organización territorial de nuestro Estado y, por ende, del reparto competencial en la materia, la titularidad pública de tales bienes se confiera a aquél o las CC.AA., según los casos.

4.3. La gestión de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas

La gestión de cada vino de calidad con indicación geográfica, denominación de origen, denominación de origen calificada y, en su caso, vino de pago, será realizada por un órgano de gestión, en el cual estarán representados los titulares de viñedos y bodegas inscritos en los Registros que se establezcan en norma específica reguladora del v.c.p.r.d. (art. 25.1 LVV).

En cualquier caso, el término «Consejo Regulador» queda reservado a los órganos de gestión de las DO y de las DO calificadas (art. 25.10 LVV). Se atribuye a los órganos de gestión personalidad jurídica propia, de naturaleza pública o privada, plena capacidad de obrar, y su funcionamiento será en régimen de derecho público o privado. Podrán participar, constituir o relacionarse con toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles, estableciendo entre sí, en su caso, los oportunos acuerdos de colaboración (art. 25.2 LVV).

Se establece a cargo de los órganos de gestión la obligación de denuncia a la autoridad que en cada caso resulte competente por cualquier incumplimiento de la normativa vitivinícola, incluida la normativa propia del v.c.p.r.d. (art. 26.3 LVV).

4.5. El control de los v.c.p.r.d.

El Reglamento de cada v.c.p.r.d. establecerá su sistema de control que, en todo caso, estará separado de la gestión del mismo. Tal control será efectuado (art. 27.1 LVV) por los organismos públicos o privados permitidos en el artículo 27 LVV y en las condiciones y con los requisitos allí establecidos, aunque, como parece lógico, las Administraciones Públicas competentes en materia vitivinícola podrán efectuar, en todo caso, aquellos controles complementarios que consideren convenientes, tanto a los operadores como a los organismos u órganos de control (art. 27.6 LVV).

5. PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE UN NIVEL DE PROTECCIÓN

5.1. Solicitudes

Los viticultores y elaboradores de vinos, o sus agrupaciones o asociaciones, que pretendan el reconocimiento de un nivel de protección de vino de mesa con derecho a la mención tradicional de vino de la tierra o de v.c.p.r.d., deberán solicitarlo ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma o ante el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), según que el ámbito territorial de aquél, se circunscriba a una sola Comunidad o a más de una (art. 28.1 LVV).

5.2. Documentación que debe acompañar a la solicitud

La solicitud antes mencionada deberá ir acompañada de un estudio que comprenderá, al menos, los elementos estampados en el artículo 29 LVV, tanto respecto del nombre (v.gr.: certificación del Registro Mercantil Central y de la Oficina Española de Patentes y Marcas de que no existen derechos previos respecto de ese nombre) como a los vinos (v.gr.: características y condiciones de su elaboración).

5.3. Resolución

El reconocimiento del nivel de protección estará condicionado a que los solicitantes presenten, en el plazo máximo de seis meses desde la

presentación de la solicitud, una propuesta de Reglamento del v.c.p.r.d. para su aprobación por la autoridad competente. Si transcurriera dicho plazo sin hacerlo así, cualquier otro operador interesado podrá iniciar de nuevo el procedimiento de reconocimiento del v.c.p.r.d. (art. 31.2 LVV).

5.4. Protección, nacional, comunitaria e internacional

Una vez aprobado el v.c.p.r.d., y, en su caso, su normativa específica, las CC.AA. remitirán al MAPA, en el plazo de un mes desde su publicación, una certificación de las disposiciones por las que lo hayan reconocido, a fin de su publicación en el plazo de tres meses en el BOE, a efectos de su protección nacional, comunitaria e internacional (art. 32.1 LVV).

6. RÉGIMEN SANCIONADOR

6.1. Inspección

En el ejercicio de sus funciones de control en materia de vitivinicultura, los inspectores de las Administraciones Públicas tendrán el carácter de agentes de la autoridad, con los efectos del artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (2). Por ello, podrán solicitar el apoyo necesario de cualquier otra autoridad, así como de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad estatales, autonómicas o locales (art. 34.1 LVV).

Además, se les otorga una facultad de libre acceso directo a los locales e instalaciones y a la documentación industrial, mercantil y contable de las empresas que inspeccionen cuando lo consideren necesario en el curso de sus actuaciones que, en todo caso, tendrán carácter confidencial (art. 34.2, inciso primero, LVV).

Para facilitar la labor de los inspectores, la Ley estampa una obligación de suministro de información a cargo de los órganos de las Administraciones Públicas, empresas con participación pública, organismos oficiales, organizaciones profesionales y organizaciones de consumidores, siempre que sean requeridos por aquéllos (art. 34.2, inciso segundo, LVV).

(2) Art. 137.3 Ley 20/1992: «Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados».

Como contrapartida a tales facultades, se impone a los inspectores el deber de secreto profesional, cuya violación será sancionada con arreglo a los preceptos del reglamento de régimen disciplinario correspondiente (art. 34.3 LVV).

6.2. Medidas cautelares

Los inspectores podrán inmovilizar cautelarmente las mercancías, productos, envases, etiquetas, y demás objetos relacionados presuntamente con alguna de las infracciones previstas en esta Ley, debiendo hacer constar en el acta que se levante al efecto el objeto y los motivos de la intervención cautelar (art. 35.1 LVV), si bien no se podrán adoptar las medidas cautelares referidas cuando puedan causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o impliquen violación de derechos amparados por las leyes (art. 35.4 LVV).

6.3. Competencia

La competencia sancionadora corresponde a la Administración General del Estado (cuando se trate de infracciones relativas a los niveles de protección cuyo ámbito territorial se extienda a más de una Comunidad Autónoma) o al órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente (en los demás casos) (art. 36 LVV).

6.4. Infracciones

Los incumplimientos de lo dispuesto en esta Ley, en la normativa comunitaria, en las disposiciones de las CC.AA. o en las disposiciones de desarrollo serán considerados como infracciones administrativas, que podrán ser leves, graves o muy graves (art. 37 LVV, en relación con los artículos 38, 39 y 40).

6.5. Responsabilidad por las infracciones

La Ley establece un sistema de responsabilidad por las infracciones tipificadas en la misma. La *ratio* de este sistema es procurar que ninguna conducta contraventora de las normas quede impune. Por otra parte, se quiere dar cumplimiento al principio «*non bis in idem*». A tal efecto la LVV estampa las siguientes reglas:

- 1.^a De las infracciones en productos envasados serán responsables las firmas o razones sociales que figuren en la etiqueta, bien nominalmente, o bien mediante cualquier indicación que permita su

identificación cierta. Asimismo, será responsable solidario el elaborador, fabricante o envasador que no figure en la etiqueta si se prueba que conocía la infracción cometida y que prestó su consentimiento. En caso de que se hayan falsificado las etiquetas, la responsabilidad corresponderá a las personas que comercialicen los productos a sabiendas de su falsificación (art. 41.1 LVV).

- 2.^a De las infracciones en productos a granel, o envasados sin etiqueta, o cuando en la etiqueta no figure ninguna firma o razón social, será responsable su tenedor, excepto cuando se pueda identificar de manera cierta la responsabilidad de un tenedor anterior, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda al actual (art. 41.2 LVV).
- 3.^a De las infracciones relativas a plantaciones, replantaciones, reposiciones de marras o riego será responsable el titular de la explotación y, subsidiariamente, el propietario de la misma (art. 41.3 LVV).
- 4.^a De las infracciones cometidas por las personas jurídicas, incluidos los órganos de gestión de los v.c.p.r.d. y los organismos u órganos de inspección o control, serán responsables subsidiariamente los administradores o titulares de los mismos que no realizaren los actos necesarios que fuesen de su incumbencia para el cumplimiento de las obligaciones infringidas, consintieren el incumplimiento por quienes de ellos dependan o adoptaren acuerdos que hicieran posibles tales infracciones. Asimismo, serán responsables subsidiariamente los técnicos responsables de la elaboración y control respecto de las infracciones directamente relacionadas con su actividad profesional (arts. 41.4 y 41.5 LVV).
- 5.^a La responsabilidad administrativa para las infracciones reguladas en esta Ley será independiente de la responsabilidad civil o penal que, en su caso, pueda exigirse a sus responsables, sin perjuicio de que no puedan concurrir dos sanciones cuando se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento (principio *non bis in idem*) (art. 41.6 LVV).

6.7. Sanciones

La LVV confiere el órgano competente para resolver la facultad de imponer sanciones accesorias por la comisión de infracciones graves o muy graves (art. 42.5 LVV). Tales sanciones son las siguientes:

- a) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño.

- b) Decomiso de mercancías, productos, envases, etiquetas y demás objetos relacionados con la infracción, o cuando se trate de productos no identificados.
- c) Clausura temporal, parcial o total, de la empresa sancionada, por un periodo máximo de cinco años.
- d) Suspensión de los organismos públicos u órganos de control, de forma definitiva o por un período máximo de diez años.

Además, las sanciones previstas en LVV serán compatibles con la pérdida o retirada de derechos económicos previstos en la normativa comunitaria (art. 42.6 LVV).

6.8. Graduación de las sanciones

La LVV establece los siguientes criterios de graduación (art. 44.1 LVV):

- a) La existencia de intencionalidad o de simple negligencia.
- b) La reiteración, es decir, la concurrencia de varias irregularidades o infracciones que se sancionen en el mismo procedimiento.
- c) La naturaleza de los perjuicios causados; en particular, el perjuicio que la infracción haya podido producir sobre los precios, el consumo o el prestigio del v.c.p.r.d.
- d) La reincidencia, es decir, la comisión en el plazo de tres años de más de una infracción de la misma naturaleza, mediante resolución firme.
- e) El volumen de ventas o producción y la posición de la empresa infractora en el sector vitivinícola.
- f) El reconocimiento y la subsanación de las infracciones antes de que se resuelva el correspondiente procedimiento sancionador. Estamos aquí ante una suerte de arrepentimiento espontáneo.
- g) La extensión de la superficie de cultivo o el volumen y valor de las mercancías o productos afectados por la infracción.

La cuantía de la sanción podrá minorarse motivadamente cuando los hechos sancionables ocasionen, al mismo tiempo, la pérdida o retirada de beneficios comunitarios, en proporción a la efectiva pérdida o retirada de dichos beneficios; y cuando la sanción resulte excesivamente onerosa, en atención a las circunstancias específicas del caso (art. 44.2 LVV). Estas causas de rebaja en la sanción nos parecen injustificadas, como veremos más adelante.

Por último, la LVV establece una regla según la cual la sanción no puede ser en ningún caso inferior al beneficio obtenido por la comisión del hecho infractor (art. 44.3 LVV).

6.9. Prescripción de las infracciones y sanciones

Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años, y las leves al año. Las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por infracciones graves a los dos años, y las impuestas por infracciones leves al año (arts. 45.1 y 45.2 LVV).

En relación con las leyes autonómicas vitivinícolas, llama la atención que, en materia de infracciones, mientras la Ley catalana (3) estampa los mismos plazos que la Ley que ahora comentamos (art. 28), la Ley de La Rioja (4) difiere en que el plazo prescriptivo de las infracciones leves es de 6 meses (art. 30.1), así como en que las infracciones en materia de ayudas y subvenciones que supongan el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas prescriben a los 5 años (art. 30.2). Por su parte, la Ley castellano-manchega (5), en su artículo 42, establece unos plazos de prescripción de infracciones que son el doble de los fijados por la LVV.

7. INCIDENCIA DE LA NUEVA LEY EN LAS D.O. VIGENTES

En este apartado expondremos, también de forma breve, cuáles son las consecuencias jurídicas que la Ley 24/2003 puede tener para los Reglamentos de las DO reconocidas a su entrada en vigor. Para ello hemos tomado como ejemplo el Reglamento de una DO [Alicante, en adelante RDOA (6)] y el de la única DO Calificada [Rioja, en adelante RDOCR (7)]. Para una mayor claridad, hemos abordado la cuestión desde diferentes perspectivas.

7.1. Norma general de Derecho transitorio

En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente Ley, deberán adaptarse a sus previsiones los actuales Reglamentos de

(3) Ley 15/2002, de 27 de junio, de Ordenación Vitivinícola.

(4) Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja.

(5) Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y del Vino de Castilla-La Mancha.

(6) Aprobado por Orden de 12 de marzo de 1999, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalitat Valenciana.

(7) Aprobado por Orden Ministerial de 3 de abril de 1991, del MAPA.

v.c.p.r.d, así como sus órganos de gestión (Disposición Transitoria 2ª LVV).

Esta sería, pues, la norma que con carácter general afectaría a las DO existentes en nuestro sistema legal a la entrada en vigor de la Ley.

7.2. Norma relativa al régimen sancionador

En materia de infracciones y sanciones (arts. 37-45 LVV) serán de aplicación, en lo que no se oponga a la LVV, las disposiciones reguladoras de la materia en los Reglamentos de las DO vigentes a la entrada en vigor de la Ley (Disposición Adicional 9ª.3 LVV; arts. 46-61 RDOCR; arts. 42-51 RDOA). Todo ello sin perjuicio de lo que diremos más adelante.

7.3. Necesidad de desarrollo reglamentario de la Ley y normas de remisión específicas a ese desarrollo

La Ley se remite a futuros Reglamentos o normas de desarrollo de la misma, tanto estatales como autonómicos, incluso en partes que tienen carácter básico, lo cual puede complicar, si no se realiza tal desarrollo con celeridad, el poder cumplir la norma de Derecho transitorio vista.

Estas remisiones se contienen en las siguientes normas:

- a) Las definiciones de productos a que se refiere la Ley en el art. 2.1 LVV.
- b) Los requisitos a cuyo cumplimiento, entre otros extremos, se condiciona la facultad de decisión de los operadores del nivel de protección (art. 13.4 LVV).
- c) Cada nivel de protección contará con una regulación general, que, en todo caso, recogerá las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria, de la presente Ley y, en su caso, de la legislación autonómica, así como la correspondiente al sistema de control de los vinos (art. 14 LVV).
- d) El procedimiento de reconocimiento de la existencia de un v.c.p.r.d. (art. 20.3 LVV).
- e) Los supuestos en los que se podrá suspender o revocar el reconocimiento de un v.c.p.r.d, concreto o de sus órganos de gestión o control, cuando en él se constate el incumplimiento grave, reiterado y generalizado de los requisitos establecidos para acceder al nivel de protección que le haya sido reconocido o a la autorización otorgada (art. 20.4 LVV).

- f) La forma de la gestión de las DO y de las DO calificadas, que deberá estar encomendada a un órgano de gestión, denominado Consejo Regulador (art.22.4 y 23.2 LVV).
- g) Cada vino de pago deberá contar con un órgano de gestión. No obstante, la legislación de las CC.AA. podrá exonerar de dicha obligación a aquellos vinos de pago cuyo número de operadores sea inferior a la cifra que se determine (art. 24.5).
- h) La estructura y funcionamiento de los órganos de gestión (art. 25.7 LVV).
- i) La fijación de las condiciones de establecimiento de cuotas de pertenencia y derechos por prestación de servicios, cuando el órgano de gestión revista la modalidad de entidad de derecho público (art. 25.9 LVV).
- j) Los órganos de gestión se regirán por lo dispuesto en la presente Ley, las leyes de las CC.AA. con competencia en la materia, en sus respectivas normas de desarrollo y en la norma específica del v.c.p.r.d., así como en sus estatutos particulares en su caso (art. 25.3 LVV).
- k) El establecimiento, en su caso, de las mayorías cualificadas necesarias para la adopción de acuerdos y decisiones por el órgano de gestión y, en especial, para la propuesta del Reglamento del v.c.p.r.d. (art. 25.6 LVV).
- l) La impugnación en vía administrativa de las resoluciones de los órganos de gestión en relación con las funciones de fijación para cada campaña de rendimientos, límites máximos de producción y de transformación, riego, así como con las funciones de llevanza de Registros definidos en el Reglamento del v.c.p.r.d. y de gestión de cuotas obligatorias [Apartado 4 del art. 26 LVV, en relación con el apartado 2, d), f) y g) del mismo artículo].
- m) Los controles complementarios que, sin perjuicio de aquellos otros a los que se refiere el artículo 27, apartados 1 a 6 LVV, consideren convenientes las Administraciones Públicas competentes en materia vitivinícola y que podrán efectuar, en todo caso, tanto a los operadores como a los organismos u órganos de control (art. 27.6 LVV).
- n) El procedimiento de reconocimiento de los distintos niveles de protección y de sus respectivos órganos de gestión, en el que se deberá asegurar la audiencia de todos los operadores que puedan resultar afectados por el reconocimiento (art. 30 LVV).

7.4. Posibles aspectos de los Reglamentos de las DO afectados por la Ley

7.4.1. Aspectos generales

- a) La posibilidad de las DO de acceder al nivel de DO Calificadas, cuando hayan transcurrido al menos 10 años de su reconocimiento como tales, siempre que se reúnan los demás requisitos que exige el artículo 23.1 LVV.
- b) Las menciones efectuadas en los Reglamentos de las DO al EVVA (Ley 25/1970), a su Reglamento (D. 835/1972) y al Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, que habría que modificarlas y hacer referencia a la LVV (v.gr.: arts. 1, 2.1, 32.1, 40.1 y 42 RDOA; arts. 1, 2, 8.2, 10.6, 15.1, 16.3, 46, 47 y Disposición Transitoria 1ª RDOCR).
- c) La materia sobre indicaciones relativas a las categorías de envejecimiento (art. 13 RDOA; arts. 13 y 14 RDOCR), dado que se basan en el RD 157/1988, de 22 de febrero, y sería, además aplicable el régimen contenido en el art. 3 de la LVV.

7.4.2. Normas relativas a los Consejos Reguladores de la DO (CRDO) (arts. 31-41 RDOA; arts.35-45 RDOCR)

- a) Art. 31.1 RDOA y art. 35 RDOCR, en cuanto a la personalidad jurídica del CRDO, que se vería afectado por el art. 25.2 LVV.
- b) Arts. 32.2 y 38.5 RDOA, y art. 43.4 RDOCR, en cuanto a la materia de los órganos de control, que se vería afectado por lo dispuesto en el art. 27 LVV.
- c) Arts. 41 RDOA y 45.1 RDOCR, en cuanto al régimen de publicidad de los acuerdos y decisiones del CRDO, por contravenir lo dispuesto en el art. 25.8 LVV.
- d) De forma más general, por lo que resultara de la normativa de desarrollo y autonómica a que se refiere el art. 25.3 LVV.

7.4.3. Normas relativas al régimen sancionador

- a) Si bien existe la norma, antes vista, de la DT 9ª.3 LVV, el hecho de la basicidad de los artículos fundamentales de dicha Ley sobre el régimen sancionador quizá aconsejara una incorporación literal de los mismos en sustitución de los arts. 42-51 RDOA. y, sobre todo, de los arts. 46-61 DOCR.
- b) Art. 48.1 y 4 RDOA, y arts. 49.2, 50.2, 51.2, 52.3 y 53 DOCR, por posible vulneración del art. 42 LVV.

- c) Art. 48.2 y 3 RDOA, y art. 53 DOCR, por posible oposición a los arts. 43 y 44 LVV.
- d) Art. 49 RDOA, y art. 58 DOCR, por oposición al art. 41 LVV.
- f) Art. 51 RDOA, por contrario al art. 45 LVV.

8. CONSIDERACIONES CRÍTICAS

A continuación efectuamos una serie de consideraciones críticas acerca de la Ley que nos ocupa. También con objeto de una mayor claridad expositiva, las hemos agrupado en función de determinados aspectos o perspectivas. Algunas de estas críticas ya fueron objeto de enmiendas en la tramitación parlamentaria.

8.1. En relación con el retraso de la Ley

Decíamos al principio de estas páginas que la ordenación española en materia vitivinícola es un ejemplo de lo que podemos llamar inercia, pereza o desidia legislativa. En efecto, la regulación básica del sector estaba constituida por la Ley 25/1970 y su Reglamento (Decreto 835/1972). Pues bien, en realidad tales textos dejaron de estar *de facto* en vigor al promulgarse nuestra Constitución en Diciembre de 1978, habida cuenta de la configuración territorial del Estado de las Autonomías, que establece un reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA., a las que se les atribuye, entre otras, la de agricultura. Por ello, 10 años más tarde, se publica el Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, que pretende adecuar los requisitos y procedimiento para el reconocimiento de las DO y de las DO Calificadas a ese reparto competencial. Pero, por otro lado, el ingreso de España en las Comunidades Europeas trajo como consecuencia la derogación de hecho de la normativa vitivinícola estatutaria mencionada, sustituida por la regulación comunitaria del sector en virtud de dos de las cualidades del Derecho de la Unión Europea (DUE): el principio de primacía y el principio de efecto directo. A pesar de ello, no se derogó formalmente hasta ahora aquella legislación preconstitucional.

La LVV pretende, entre otras cosas, trasponer al ordenamiento español la normativa comunitaria, contenida básicamente en el Reglamento (CE), n.º 1.493/1999 del Consejo, de 17 de mayo, por el que se establece la nueva OCM vitivinícola.

Este Reglamento entró en vigor en enero de 2000, si bien fue aplicable a partir del 1 de agosto de dicho año (art. 82).

En consecuencia, se pudo haber realizado dicha trasposición, a pesar de no ser necesaria, en su momento, por lo que la LVV se aprueba con casi 4 años de retraso.

8.2. En relación con la economía legislativa

Los aspectos generales de la viticultura ya estaban regulados suficientemente por el Reglamento comunitario que acabamos de reseñar, por los Reglamentos sectoriales de desarrollo y por las normas de transposición nacionales (v.gr.: el Reglamento 1227/2000 y el Real Decreto 1472/2000, sobre el potencial de producción vitícola), por lo que acaso todo el Título I de la LVV sea superfluo. Desde esta perspectiva, quizá hubiera sido preferible, o bien la promulgación de un texto refundido de todas las disposiciones vigentes en la materia, o bien una norma dedicada a la protección del origen y la calidad de los vinos y al régimen sancionador, puesto que los demás aspectos del sector ya estaban regulados por la legislación comunitaria y por la trasposición que de ésta se ha venido haciendo en nuestro país.

8.3. En relación con la existencia previa de Leyes vitivinícolas autonómicas

Ese retraso de casi 4 años en la publicación de la LVV, al que antes nos referíamos, ha traído consigo unas indeseables consecuencias prácticas.

En efecto, algunas Comunidades Autónomas, que ahora mencionaremos, han promulgado sus propias leyes vitivinícolas:

- Ley 15/2002 (Cataluña), de 27 de junio, de Ordenación Vitivinícola.
- Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja.
- Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y del Vino de Castilla-La Mancha.

En ellas se disciplinan los mismos aspectos que en la LVV, pues ambas legislaciones se basan en la normativa europea.

Pero resulta que la declaración de básica de una gran parte de la ley (ex DF 2ª) va a provocar que la contradicción o diferencias entre ella y la regulación autonómica lleve a la modificación de ésta, a pesar de no ser inconstitucionales o contrarias al DUE (cfr., v.gr.: arts. 25 y 26 LVV y art. 11 de la ley Catalana del Vino, que mantienen criterios totalmente distintos respecto de la separación de los órganos de control y gestión en los consejos reguladores), lo cual, desde un punto

de vista estrictamente jurídico, y sin entrar en consideraciones de otro tipo, nos parece altamente criticable.

8.4. En relación con el carácter de legislación básica

La Ley no se limita a una regulación genérica y básica de los aspectos del sector vitivinícola que mantienen vinculación estrecha con la ordenación económica en general (cfr. art. 149.1.13^a de la Constitución), sino que regula materias que son mero desarrollo o ejecución de la regulación básica. Por ejemplo, en materia de denominaciones de origen, en la que la competencia normativa debe residir de forma incondicionada y absoluta, como mínimo, en aquellas comunidades autónomas que han asumido en exclusiva la titularidad en esta materia.

Hay incongruencia entre lo que se dice en la Disposición Final 2^a y el hecho de que el Preámbulo reconozca expresamente que la planificación general de la ordenación de la actividad económica de la viticultura corresponde a la UE. Porque, dado el escaso margen del que dispone España en esta materia, difícilmente puede justificarse la declaración de básica de ciertas normas en aras de la planificación general de la actividad económica.

En realidad, una Ley básica en la materia no debería tener más de 10 artículos.

8.5. En relación con los niveles del sistema de protección del origen y la calidad de los vinos

Se establecen seis niveles de protección que inducen a confusión al consumidor, y permiten que determinados vinos de una calidad inferior pasen a tener una marca protectora que en el mercado puede ser percibida como semejante a las DO.

Pero es que, al margen de que la redacción literaria en general de la LVV deja bastante que desear (se debió acaso de contar con un corrector de estilo, como ocurrió con la Constitución), en el punto que nos ocupa se utiliza confusa y equívocamente el vocablo «nivel»:

- a) Como sinónimo o equivalente de algo que se alcanza (v. gr.: cuando la LVV habla de «Niveles de requisitos» (art. 13.1).
- b) Como categoría o rango (v. gr.: cuando la Ley habla de «Niveles de protección» (arts. 15, 16, 18.3).
- c) Se emplea también la frase «Niveles de v.c.p.r.d.» [arts.13.1.b)].

d) En el segundo nivel, el de los v.c.p.r.d., se indica que «podrán establecerse» cuatro niveles (suponemos que querrá decir «subniveles»).

Por otro lado, la figura dentro de los v.c.p.r.d. de un nivel de vinos de calidad con indicación geográfica puede confundir al consumidor a la hora de determinar y conocer la calidad de lo que se le está ofreciendo, ya que su denominación no indica si es un nivel de calidad inferior a una DO, por lo que el consumidor lo puede interpretar como un vino de máxima calidad porque el etiquetado acaso no incluya las aclaraciones precisas. Quizá por ello no debió incluirse en el elenco del artículo 13 LVV.

El vino de pago no puede ser el nivel más alto (esa es la impresión que produce su inclusión en el precepto mencionado, dada la estructura piramidal de la clasificación de los niveles), y ello porque:

- Los requisitos exigidos para el acogimiento a la DO Calificada son más rigurosos (cfr. arts. 23 y 24 LVV).
- No se justifica que un nivel de protección sin obligación de tener un órgano de gestión en todo caso pueda ser superior a otro en el que se exige la existencia de un Consejo Regulador que haya funcionado en una previa DO durante al menos 10 años [art. 23. 1, a), y 2].

8.6. En relación con los órganos de gestión y de control

Conferir parte de la competencia sobre el control de calidad de los vinos a agentes externos a los consejos reguladores y de naturaleza privada (ex art. 27 LVV), trae como consecuencia que parte de dicho control será realizado por las empresas que ni siquiera tendrán una vinculación directa con el sector. Eso además del riesgo de abandono de la tutela administrativa sobre el particular y de relajación de los propios controles. Por otro lado, esa situación se compadece poco con la declaración de demanialidad de los nombres protegidos ex art. 17.1 LVV. Lo acertado y congruente, a nuestro entender, hubiera sido adoptar la solución de la Ley de Aguas de otorgar el control a entes públicos como son los organismos de cuenca.

Nos parece altamente criticable que el órgano de gestión pueda tener naturaleza pública o privada (cfr. art. 25.2 LVV). Creemos que tal órgano debe tener personalidad jurídica de naturaleza exclusivamente pública, pues sólo así se podrá mantener la tutela de la administración sobre su gestión y podrá actuar también en relación con la inscripción en los registros establecidos por la normativa vigente.

Por último, entendemos que el sistema de control y certificación de los v.c.p.r.d. debe ser exclusivamente público, para, así, garantizar la objetividad del control efectuado y, por ende, la calidad de los vinos. Hasta ahora los Consejos Reguladores venían realizando esta labor de control de una forma eficaz, por lo que no se justifica el cambio que opera la LVV, que trae como consecuencia una externalización y privatización de dicho sistema.

8.7. En relación con el régimen sancionador

En el art. 38.1, d) LVV se tipifica como infracción leve la presentación de declaraciones relativas a vinos o mostos fuera del plazo reglamentario, pero sin fijar un máximo de tiempo transcurrido desde la finalización de aquél. Tal como resulta de la redacción del precepto, puede darse la indeseable circunstancia de que un tenedor de vinos o mostos pueda estar varios años sin presentar declaraciones y sin que su infracción pase de ser leve, lo cual no parece muy conforme a Derecho. Consideramos que la pérdida de un beneficio comunitario como consecuencia de una infracción sea razón suficiente para que la sanción se reduzca (cfr. art. 44.2, inciso primero LVV). Tampoco que lo sea cuando la sanción resulte demasiado onerosa, pues sería un criterio totalmente subjetivo, por lo que no se evaluaría de forma homogénea la gravedad de la infracción (cfr. art. 44.2, inciso segundo LVV).

8.8. En relación con la promoción del vino

El primer criterio orientativo de una campaña financiada con fondos públicos debería ser la información y difusión de los beneficios del vino como alimento dentro de la dieta mediterránea (siempre y cuando sea consumido de forma moderada y responsable). Por lo tanto, de forma contraria a lo que dispone el artículo 4.2 LVV.

8.9. En relación con la definición de vino

La definición que del vino estampa el artículo 2.2, e) podría merecer algún reproche, al considerarlo en esencia como «alimento». A nuestro juicio, quizá se debió transcribir, en aras de una técnica legislativa más depurada, la definición que estampa el Reglamento 1493/1999 (Anexo I, 10), solución que es la acogida por la Ley catalana del vino [art.2, e)]. O bien haber adoptado la de la Ley castellano-manchega, la cual también efectúa esa transcripción literal de la norma comunitaria, si bien añade a continuación que «*su arraiga-*

da presencia en nuestra dieta lo hace merecedor de la consideración de alimento natural» (art. 2).

9. CONCLUSIONES

A modo de resumen de lo anteriormente expuesto se podrían establecer dos grandes bloques de conclusiones. Por un lado, las relativas a la incidencia de la nueva Ley en las D.O. vigentes y, por otro lado, las concernientes a las críticas que a nuestro entender merece el mencionado texto normativo.

Por lo que se refiere al primero de los bloques, hay una consecuencia de carácter general derivada de la Ley que va a afectar a las actuales D.O.: la necesidad de que sus Reglamentos y sus órganos gestores se adapten a las previsiones de aquélla en el plazo de un año desde su entrada en vigor. Pero, además, la Ley va a tener consecuencias para las D.O. en varios e importantes aspectos concretos, como el régimen sancionador, la posibilidad de conversión con determinados requisitos de las actuales D.O. en D.O. calificadas, personalidad jurídica y actuaciones de sus Consejos Reguladores, etc.

En lo tocante al segundo de los bloques señalados, la primera conclusión que cabe establecer es que la Ley llega tarde, pues la normativa básica del sector es la Comunitaria (por tanto de aplicación directa a los Estados miembros), por lo que aquél estaba suficientemente regulado, máxime habiendo además normas de transposición. Otros aspectos críticos reseñables harían referencia a que, para ser una Ley básica, es excesivamente prolija y extensa, además de que el sistema de protección de origen y la calidad de los vinos induce puede inducir a confusión al consumidor en la medida en que el número de niveles de dicha protección nos parece ciertamente excesivo.

BIBLIOGRAFÍA

- SERRANO-SUÑER, G. y GONZÁLEZ, F. (2004): *Comentarios a la Ley de la Viña y del Vino (Ley 24/2003, de 10 de julio)*. Ed. Civitas. Madrid.
- PÉREZ-TENESSA, A. (2003): *La nueva Ley de la Viña y del Vino*. MAPA. Madrid.

RESUMEN

La nueva Ley de la Viña y del Vino: líneas maestras y consecuencias para las actuales denominaciones de origen

En este artículo se intenta, en primer lugar, una sucinta aproximación a lo que son las directrices básicas de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, que viene a sustituir a la obsoleta y derogada de *facto* desde hace mucho tiempo Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, y que trastoca profundamente el sistema tuitivo de la calidad de los vinos, vertebrado antes exclusivamente en torno a las Denominaciones de Origen. En segundo lugar, un somero análisis de las repercusiones que la nueva ley vitivinícola puede tener sobre esas otras normas jurídicas que son los reglamentos de las denominaciones de origen actualmente en vigor. Y, en tercer lugar, unos comentarios críticos de urgencia de la nueva disposición legal.

PALABRAS CLAVE: Ley de la Viña y del Vino, calidad, v.c.p.r.d., denominaciones de origen.

SUMMARY

The new Law of Vineyard and Wine: guidelines and consequences for current «Denominaciones de Origen»

In this article we try, a concise approach to the basic guidelines of Law 24/2003, 10th of July, of Vineyard and Wine, that replace the obsolet and de *facto* derogated for a long time Law 25/1970, 2nd December, of the Vineyard, Wine and Spirits Estatute, and that changes deeply the protection system of wine quality, before exclusively hold up around the «Denominación de Origen». Secondly, a superficial analysis of the new Law repercussions on other legal norm as at present in force DO Regulations. Thirdly, a critical comments about the new Law.

KEYWORDS: Vineyard and Wine Law, quality, v.c.p.r.d., denominaciones de origen.