

# LAS REFORMAS ESTATUTARIAS Y LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN

Javier Guillem Carrau  
Doctor en Derecho  
Letrado de las Cortes Valencianas

## SUMARIO

- I. Introducción.*
- II. El reparto competencial y las recientes reformas estatutarias.*
- III. El reparto competencial en materia de denominaciones geográficas.*
- IV. Legislación vitivinícola autonómica.*
- V. Las reformas estatutarias y la competencia en materia de denominaciones geográficas.*
- VI. Márgenes de actuación normativa.*
  - VI.1. El carácter básico de la Ley del Vino.*
  - VI.2. La complejidad de las disposiciones autonómicas ante el Mercado interior.*
- VII. Conclusiones.*

## I. Introducción

Con el fin de analizar el posible impacto de las reformas estatutarias en el ámbito normativo del sector vitivinícola y de las denominaciones de origen, es de interés abordar el reparto competencial en la materia puesto que, a la vista de los cambios planteados en los textos estatutarios, los márgenes del legislador estatal y de los legisladores autonómicos pueden ser, de nuevo, objeto de revisión<sup>1</sup>.

1. Para la realización de este trabajo se ha consultado la siguiente bibliografía: Aja, E.: *El Estado autonómico. Federalismo y Hechos diferenciales*, Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, 1999; Alvarez Conde, E.: “Algunas reflexiones sobre el modelo de Estado a la luz de las reformas estatutarias”, en *El Futuro del modelo de Estado*, IMAP, Madrid, 2007, págs. 27-44; Aragón, M.: “La construcción del Estado autonómico” en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, 2006, www.iustel.com, págs. 15-38; Bacigalupo Sagesse, M.: “Sinópsis del artículo 150 de la Constitución” disponible en <http://www.congreso.es/constitucion/constitucion/index/index.htm>; Balaguer Callejón, F.: *La reforma del Estatuto de Cataluña desde la perspectiva de la ordenación competencial. Un análisis de las líneas generales del título V de la propuesta de reforma*, MAP, 2005, y “Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los EA” en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, 2006, www.iustel.com, págs.39-53; Biglino Campos, P.: “Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración del Orden de Competencias” en *Revista de las Cortes Generales*, segundo cuatrimestre 2005, núm. 65, págs. 7-31; Botana Agra, Manuel: *Las Denominaciones de Origen. Tratado de Derecho Mercantil*, tomo XX, vol. 2º, Marcial Pons, Madrid, 2001 y “Artículo 30.1.4: Comercio exterior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia. Denominaciones de origen en colaboración con el Estado”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Madrid, MAP, 1991; Casado Cerviño, Alberto: “Algunas reflexiones sobre el riesgo de fusión y de asociación entre marcas en el derecho español y comunitario”, en *Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor*, Tomo XXIII, Marcial Pons, 2002; Coello Martín, C.: “Apuntes sobre la relación corporativa de los inscritos en los registros de una DO” Proyecto de Investigación SEJ 2006-15130-CO2-02, Universidad de la Rioja, *Las Bases históricas y administrativas del Derecho Vitivinícola español*, IAAP, 2008 y “Vinos artificiales y vinos facticios. Algunos rasgos de la legislación vitivinícola española”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 28, junio 2006, págs. 37-83; Cruz Villalón, P.: “La reforma del Estado de las Autonomías” en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 2, 2006, págs. 77-123; Embid Irujo, A.: “Balance del Estatuto de Autonomía de Aragón y aspiraciones de reforma” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, VIII, Zaragoza, 2005, págs. 147-170; Embid Irujo, J.M.: “Las competencias económicas en el Estatuto” en *Comentarios al EACV* dir. Baño León, J.M., Thompson- Civitas, 2007, págs. 17-53; Fernández Farreres, G.: “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia Constitucional: Cuestiones resueltas, problemas pendientes” en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 2, 1999, pág. 29; Galán Galán, A. : Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya. Dictamen núm. 245 de 22 de agosto de 2003, sobre la Ley del Vino estatal 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 4, dic 2003, disponible en iustel.com; Guillem Carrau, J.: “Nuevos roles de los Parlamentarios autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias” en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 20, 2009, págs. 119-155, “Anotaciones sobre la reforma del marco competencial del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, junio/julio 2008 y con Visiedo Mazón, F.: “El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ante el TC (Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 247/2007 y 248/2008)”, *Revista Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 4, junio 2008; Largo Gil:

La cuestión del reparto de las competencias es, junto a la financiación autonómica, uno de los elementos claves del reciente proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía. Esta afirmación pone de manifiesto la importancia que, desde el punto de vista jurídico y político, detenta en las sociedades democráticas avanzadas la posibilidad de desarrollar políticas públicas en los más diversos ámbitos normativos y sectoriales.

Actualmente, se ha iniciado un proceso de revisión de la normativa de calidad agroalimentaria a escala comunitaria<sup>2</sup>. Junto a ello, en algunos ámbitos territoriales, las denominaciones de origen se encuentran, además de los desafíos

*Las marcas de garantía*, Madrid, Civitas, 1993; Leach Ros, B.: “Las denominaciones de origen agroalimentarias”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2002, págs. 321-382; López Benitez, M.: “Competencias sobre denominaciones de origen y otras menciones de calidad” en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Muñoz Machado, S. y Rebollo Puig, M. (dir), Thomsom- Civitas, 2008, págs. 823-836, *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola en España*, Civitas, Barcelona, 2004 y *Las Denominaciones de Origen*, CEDECS, Barcelona, 1996; López Ramón, F.: “Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera reforma estatutaria” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, VIII, Zaragoza, 2005, págs. 15-33; Maroño Gargallo, M<sup>a</sup>. M.: *La protección jurídica de las denominaciones de origen en los derechos español y comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 2002; Martín Retortillo Baquer, L.: *La interconexión de los Ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Civitas, 2004; Muñoz Machado, S.: “Pactismo y soberanía en la organización territorial” en *El Futuro del modelo de Estado*, coord. por Alvarez Conde, IMAP, Madrid, 2007, págs. 13-27; Ortega L.: “Reforma constitucional y reforma estatutaria” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, VIII, Zaragoza, 2005, págs. 37-94; Pemán Gavín, J. M<sup>a</sup>: “En torno a la reforma del Estatuto Aragonés: las posibilidades de una ampliación competencial” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, VIII, Zaragoza, 2005, págs. 307-360; Portero Molina, J. A.: “Los retos del Estado de las Autonomías” en *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, dir. por Vicente Garrido Mayol, Fundación Profesor Manuel Broseta Pont, 2007, págs. 23-40; Roig Molés, E.: “La reforma del Estado de las Autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 3, 2006, págs. 149-186; Sobrini Lacruz, J. I. y Arce Esteras, J. A.: “Denominaciones de origen” en *Derecho Público de Castilla y León*, Lexnova, 2007, págs. 769-798; Serrano-Suñer Hoyos, G. y González Botija, F.: *Comentarios a la Ley de la Viña y del Vino*, Civitas, Madrid, 2004; Tur Ausina, R.: “El sistema competencial valenciano tras la reforma estatutaria de 2006. Análisis al hilo de la reciente oleada de reformas estatutarias” en *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, dir. por Vicente Garrido Mayol, Fundación Profesor Manuel Broseta Pont, 2007, págs. 227; Vidal Martín, T.: “El fin de la guerra del vino entre las dos Castillas: la IG “Vino de la Tierra de Castilla y la STC 44/2007”, en *Parlamento y Constitución. Anuario, Año 2008*, págs. 285-293; Villar Palasi, J. L.: “Leyes Marco, Leyes Orgánicas de transferencia o delegación y Leyes de armonización: artículo 150” en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por Óscar Alzaga Villamil, Madrid, Cortes Generales, 1996-1999, T. XI, págs. 321-355; Vives Pi i Sunyer, C.: “En defensa dels Estatuts d’Autonomia como a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional” en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, 2005, págs. 97-130.

2. *European Commission* (2008): *Green Paper on agricultural product quality: product standards, farming requirements and quality schemes*, COM (2008) 641 final, de 15.10.2008, págs. 4 y 6.

propios de todo signo distintivo en el tráfico jurídico-económico, con nuevos interrogantes ante las nuevas bases proporcionadas para la actividad legislativa de los Parlamentos autonómicos tras las reformas estatutarias.

## ***II. El reparto competencial y las recientes reformas estatutarias***

Caracterizado inicialmente por las notas de apertura y flexibilidad<sup>3</sup>, es conocido que el modelo de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se delimita en los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución<sup>4</sup>. Se configura pues un Estado políticamente descentralizado con un sistema de distribución territorial de competencias, que ha sido concretado por obra del Tribunal Constitucional, como pieza capital del sistema<sup>5</sup>.

El sistema de reparto de competencias se sostiene, pues, en el “principio de disponibilidad”, por el cual son las Comunidades Autónomas las llamadas a manifestar su voluntad de aumentar las cotas de poder a través de la asunción de competencias, ya sea a través de la reforma de su Estatuto vía Ley Orgánica, pero también a través de una Ley Orgánica del Estado de transferencia o delegación del art. 150.2 de la Constitución<sup>6</sup>.

3. Biglino Campos, P.: “*Reforma de la...*”, págs. 7 y ss.

4. Según Aja, la Constitución de 1978 consagra un modelo de Estado Autonómico, cuya división de poderes es comparable a los sistemas federales europeos, en el que el reconocimiento de una autonomía garantizada constitucionalmente permite a las nacionalidades y regiones que los componen la autonomía para la creación de instituciones representativas propias, no dependientes del poder central. Esta nueva forma de organización territorial del Estado permitió que los entes territoriales autónomos, Comunidades Autónomas, pudieran asumir en sus normas institucionales básicas, Estatutos de Autonomía, las competencias exclusivas en determinadas materias, entre ellas la agricultura, para ejercer la iniciativa legislativa en su territorio de acuerdo con la ordenación general de la economía (Aja, E.: *El Estado...*, pág. 239).

5. Entre otros, véase: Aragón, M.: “*La construcción...*”, págs. 15 y ss; Muños Machado, S.: “*Pactismo y soberanía...*”, págs. 13 y ss.

6. Señala Bacigalupo que las Leyes Orgánicas de transferencia y delegación fueron utilizadas desde el primer momento como mecanismo de atribución extraestatutaria de competencias a las Comunidades Autónomas. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.2 de la CE se igualó por esta vía a las Canarias y la Comunidad Valenciana con las llamadas Comunidades de primer grado (Leyes Orgánicas 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias, y 12/1982, de 10 de agosto, sobre transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal; esta última ya derogada por la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, una vez incorporadas sus previsiones a la reforma del Estatuto llevada a cabo en 1994). Posteriormente tuvo lugar, en el marco del Pacto Autonómico de 1992 y para instrumentar en una primera fase (seguida en 1994 de las correspondientes reformas de los Estatutos) la ampliación del ámbito competencial de las Comunidades de segundo grado (Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución),

A juicio del TC, el Estatuto de Autonomía es una norma “*que ocupa, sin duda, una singular posición en nuestro sistema de fuentes, lo que impone que hallamos que prestar especial atención a la compleja trama de interrelaciones existentes en el seno de dicho sistema de fuentes y que lo hagamos ponderando la posición y función que tienen en él los Estatutos de Autonomía*”. Con motivo de la Sentencia que resolvió los recursos de inconstitucionalidad planteados a la Ley Orgánica 1/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, el TC abordó cuestiones de relevancia como los principios estructurales contenidos en nuestra Constitución acerca de la organización territorial del Estado, la posición y función de los Estatutos de Autonomía en nuestro sistema constitucional de fuentes, la delimitación general de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía y la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía regulen derechos de los ciudadanos y las ciudadanas<sup>7</sup>.

apunta Bacigalupo. Véase, entre otros, Bacigalupo Sagesse, M.: “*Sinópsis del...*”; Villar Palasi, J. L.: Villar Palasi, J.L.: “*Leyes Marco, Leyes...*”, págs. 321 y ss.

7. Esta expresión se recoge por el TC en sus Sentencias de 12 y 13 de diciembre de 2007 [Recursos de Inconstitucionalidad (7288/2006 y 7289/2006) planteados contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril de reforma de la Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que fueron presentados por el Gobierno de Aragón y por el Consejo de Gobierno de la Junta de las Comunidades de Castilla-La Mancha]. El Alto Tribunal, indica también que “junto a los principios de unidad, autonomía y solidaridad opera también, y lo hace de modo relevante, el de igualdad, que la Constitución proclama en su art. 139.1 como principio general de la organización territorial del Estado”. Todo ello motiva que el Tribunal alcance como conclusión que “el principio de igualdad incide en el despliegue del principio de autonomía pero no puede desvirtuarlo”, así entiende que en definitiva “el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley que incorpora el art. 14.CE, no puede concebirse haciendo caso omiso de la diversidad normativa que deriva directamente de la Constitución (arts. 2 y 149.3), dentro de ciertos límites (fundamentalmente los derivados del art. 149.1.1 CE, para el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales y del art. 139.1 CE, en su alcance general, como se verá en los FFJJ 13 y siguientes)” (FJ 4). El Tribunal Constitucional haciendo referencia al principio de lealtad constitucional indica que éste “requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios” (FJ 4). El Tribunal Constitucional también realiza, en el FJ 5, consideraciones generales acerca de la relevancia que los Estatutos de Autonomía tienen en nuestro sistema constitucional y en este sentido plantea que “nuestra Constitución prevé un Estado “complejo” o “complejo” pues en él las Comunidades Autónomas participan con el Estado, del poder político, configurándose así nuestro Estado Autonomico”. En esta configuración del Estado Autonomico, los Estatutos de Autonomía, a juicio del Tribunal, “constituyen una pieza esencial en la estructura compuesta del Estado que nuestra Constitución recoge”. Pero precisamente los Estatutos de Autonomía que tienen una eficacia territorial limitada, son normas de cabecera de los correspondientes ordenamientos autonómicos, que se encuentran subordinados a la Norma Superior del Ordenamientos, a la Constitución Española. Los Estatutos de Autonomía, a juicio del TC, en el FJ 6, presentan tres característica fundamentales, como son la necesaria confluencia de voluntades en su procedimiento de elaboración, apro-

Con carácter general, pero también en el caso particular de las denominaciones de origen, el resultado final de tal principio dispositivo constitucional ha sido, sin embargo, el de una práctica homogeneidad entre todas las Comunidades Autónomas tanto en los aspectos competenciales como en los institucionales<sup>8</sup>. Por otro, el desarrollo constitucional del principio de democracia territorial ha supuesto la creación de verdaderas comunidades políticas, de clases políticas territoriales y de centros de articulación de intereses de las comunidades territoriales afectadas en expresión de su autogobierno, produciéndose una generalización del hecho diferencial. Ahora todos los territorios reivindican una comunidad política propia y con el mismo nivel de autogobierno, en otras palabras, existe una “autonomía emocional territorializada”<sup>9</sup>.

En dicho contexto, se identifica por parte de la doctrina que el objetivo de las recientes reformas estatutarias consiste en configurar los Estatutos como una especie de Constituciones autonómicas<sup>10</sup>, pugnando en dichas reformas las dos concepciones de federalismo —cooperativo y competitivo— y destacando las iniciativas encuadradas en la segunda de las concepciones, donde priman las políticas aisladas emprendidas unilateralmente por determinados entes territoriales sobre las políticas de conjunto que pudieran llegar a ser signo común entre todos ellos<sup>11</sup>.

bación y en su caso reforma; son la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, pero también normas del Estado subordinadas a la Constitución. En tercer lugar, consecuencia del carácter paccionado de su procedimiento de elaboración y sobre todo de su reforma, estos están dotados de rigidez que es garantía del derecho a la autonomía que se ha ejercido y que refuerza su naturaleza de norma de cabecera del correspondiente ordenamiento autonómico. El TC considera que el Estatuto, “aprobado como Ley Orgánica, es obra de un legislador democrático y que la regulación que realiza, como se ha dicho, es vehículo de la voluntad de autogobierno de un determinado territorio, expresión de la voluntad del Estado”. (FJ 6). A continuación, el TC, dentro de estas consideraciones de orden general, presta una atención detallada a la conexión entre el contenido de los Estatutos referido a las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución (art. 147. 2 CE) y su conexión con la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y en las relaciones internacionales (art.149. 1 y 3 CE). Aquí el Tribunal, deja patente la capacidad de los Estatutos de Autonomía para poder recoger aquellas materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución (art. 149.3 CE) además, indica que las competencias del Estado se proyectan en ámbitos diferentes, las estrictamente reservadas y otras que pueden ser asumidas por sus Estatutos o no, según ellos mismos establezcan. En definitiva el Tribunal entiende que “Los Estatutos atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas en el ejercicio del principio dispositivo que la Constitución les reconoce, y al hacerlo, también determinan las del Estado” (FJ 7). Véase: Guillem Carrae, J. y Visiedo Mazón F.: “*El Estatuto de Autonomía...*

8. Embid Irujo, A.: “*Balance del Estatuto...*”, pág. 163, op. cit.

9. Son expresiones recogidas literalmente de Ortega L.: “*Reforma constitucional...*”, págs. 37 y ss; y con las que coincide sustancialmente Alvarez Conde, E.: “*Algunas reflexiones...*”, págs. 27 y ss.

10. Entre otros, véase: Embid Iru, A.: “*Balance del Estatuto...*”, pág. 169, op. cit. ; López Ramón, F.: “*Reflexiones sobre el procedimiento en...*”, págs. 15 y ss; y Ortega L.: “*Reforma...*”, pág. 40, op. cit.

11. Embid Iru, A.: “*Balance del Estatuto...*”, págs. 151 y 152, op. cit.

En dicho contexto, un sector de la doctrina subraya se ha asistido a la identificación explícita o implícita de la función constitucional y de su carácter complementario a la Constitución para la delimitación de las competencias entre el Estado y las CCAA, desconociendo el principio de primacía constitucional y asimilando la función de “estatuyente” a la de “co-constituyente” y, consecuentemente, blindando la norma estatutaria<sup>12</sup>.

Esta técnica –con origen en la reforma del Estatuto catalán y presente en versión modificada en las reformas andaluza, castellano-manchega y canaria– consiste en la combinación de, por un lado, una definición funcional de las competencias exclusivas (con desempeño de función legislativa, potestad reglamentaria y función ejecutiva), compartidas con el Estado (de desarrollo de legislación básica y toda la potestad reglamentaria y la función ejecutiva) y ejecutivas (de reglamentos estatales) y, por otro, el listado de las materias y submaterias con los sectores sobre los que se indican las facultades y capacidad de maniobra que corresponden a la Comunidad Autónoma<sup>13</sup>. Esta opción técnica manifiesta la clara voluntad de restringir al máximo las zonas de confluencia entre los poderes del Estado y los de la Comunidad y se articula a modo de freno a la tendencia competencial expansiva del Estado parte de las iniciativas de la oleada de reformas estatutarias<sup>14</sup>.

En materia de denominaciones de origen, para López Benítez, esta técnica del blindaje de competencias no hubiera sido necesaria puesto que la jurisprudencia constitucional, que posteriormente se examina, ha subrayado como com-

12. Esta afirmación es utilizada por Álvarez Conde (Álvarez Conde, E.: “*Reflexiones sobre...*”, pág. 55, op. cit. y “*Algunas reflexiones sobre...*”, pág. 31, op. cit.) y Cruz Villalón (Cruz Villalón, P.: “*La reforma...*”, págs. 77 y ss). Se ha suscitado debate doctrinal en torno de la cuestión de la reforma constitucional, sosteniendo que los límites materiales implícitos a la reforma constitucional debían haber sido proyectados sobre las propuestas de reformas estatutarias que, aún no incurriendo en inconstitucionalidad formal por no alterar la letra de la Constitución, tuviesen por objeto forzar un cambio de tanto calado en la legislación estatal, que llegasen a perturbar seriamente el significado de esa letra constitucional, suponiendo, en realidad, su vulneración, motivo por el que resultaría inexcusable declararlas inconstitucionales. Desde este punto de vista, la afirmación de que lo que no está prohibido en la Constitución está permitido sólo sería aceptable para la cuestión de los derechos fundamentales porque la vocación irradiante de estos así lo demanda. En definitiva, dichas iniciativas suponen exigencias de asimetrías inconstitucionales (Portero Molina, J. A.: “*Los retos del...*”, págs. 23 y ss). Vives Pi i Sunyer ha recogido sus reflexiones sobre las críticas recibidas por la técnica elegida para la cuestión competencial en la reforma catalana (Vives Pi i Sunyer, C.: “*En defensa dels...*”, págs. 97 y ss.)

13. Entre otros, véanse: Porras Ramírez, J.M<sup>a</sup>: “*Las reformas estatutarias y...*”, pág. 54, op. cit.; Pemán Gavín, J.M<sup>a</sup>: “*En torno a la...*”, págs. 307 y ss; Tur Ausina, R.: “*El sistema competencial...*”, págs. 227 y ss; Vives Pi i Sunyer, C.: “*En defensa dels estatuts...*”, pág. 100, op. cit.

14. Entre otros, véanse: Biglino Campos, P.: “*Reforma de...*”, pág. 19, op. cit.; Porras Ramírez, J. M<sup>a</sup>: “*Las reformas estatutarias y...*”, pág. 53, op. cit.; Tur Ausina, R.: 265 “*El sistema competencial...*”, pág. 237, op. cit.

petencia exclusiva de las Comunidades Autónomas la creación y el funcionamiento de las citadas, el reconocimiento y aprobación de sus normas reguladoras y todas las facultades de gestión y control de la actuación de aquéllas<sup>15</sup>.

En este sentido, aunque se acepta por la doctrina que el reparto de competencias determinado por el bloque de la constitucionalidad se basa en el concepto de materia también en el ámbito que nos interesa, las denominaciones de origen y la cuestión vitivinícola, el poder competencial autonómico se mide principalmente por la capacidad de elaborar políticas públicas<sup>16</sup>.

No obstante, con esta novedosa técnica, con carácter general, y en particular en materia de denominaciones de origen, parece difícil solventar los siguientes problemas: la tensión reivindicativa bilateral de competencias; la falta de delimitación exacta o precisa de las competencias autonómicas de acuerdo con el principio de “*exclusividad en sentido estricto*”<sup>17</sup>; la petrificación competencial<sup>18</sup>; la laminación competencial de las CCAA por el Derecho comunitario<sup>19</sup>; la delimitación de los títulos competenciales del Estado y el concepto de “lo básico”, definidos por la Constitución (STC 20/1988); la calidad del ejercicio de las competencias por los parlamentos autonómicos; la dificultad derivada de la interconexión de los Ordenamientos comunitario, estatal y autonómico<sup>20</sup> o la imposibilidad de dividir la realidad en dos esferas de poder estancas y completamente separadas<sup>21</sup>.

La adopción de modelos “clásicos”, en cuanto a las técnicas de distribución competencial, son opciones que un sector de la doctrina otorga “tintes más realis-

15. López Benitez, M.: “*Competencias sobre...*”, pág. 824.

16. Fernández Farreres, G.: “*El sistema de...*”, pág. 29. En cierta manera, fundamentando las reformas de ciertos Estatutos se ha alegado que el desarrollo competencial del Estado Autonómico se había caracterizado por una laminación de las competencias de tal modo que, aunque son muchas las competencias autonómicas, en buena parte se trata de competencias administrativas afirmando que “no se trata tanto de un problema de cantidad de competencias reconocidas como, sobre todo, de calidad de la autonomía para ejercerlas” (Informe sobre la reforma del Estatut, Institut d’Estudis Autonómicas, Barcelona 2003, disponible en [http://www10.gencat.net/drep/binaris/re1\\_tcm112-20012.pdf](http://www10.gencat.net/drep/binaris/re1_tcm112-20012.pdf))

17. Los Estatutos que han elegido esta técnica han optado por utilizar un doble concepto de exclusividad (STC 37/1981), véase: Porras Ramírez, J.M<sup>a</sup>: *Las reformas estatutarias y...*, pág. 55, op. cit.

18. Balaguer Callejón, F.: *La reforma del...*, págs. 17 y 22.

19. No obstante, el proceso de decisión comunitario ha supuesto una erosión constante en los ámbitos competenciales de las regiones. Desde los inicios del proceso de construcción comunitario, el riesgo de convertir a los Laender en meros entes administrativos fue denunciado puesto que las regiones con competencias legislativas propias han ido perdiendo, sin llegar a convertirse en meros entes administrativos, progresivamente nuevas competencias a favor de la UE a través de las sucesivas reformas de los tratados constitutivos (Guillem Carrau, J.: “*Nuevos roles...*”, págs. 124 y ss.).

20. Martín Retortillo Baquer, L.: *La interconexión...*, pág. 50.

21. Biglino Campos, P.: “*Reforma de...*”, pág. 21, op. cit.

tas”, invitando menos a la confusión y al bloqueo frente al Estado, aunque ello no signifique, sin embargo, que el debate competencial hubiera quedado cerrado si todas las Comunidades hubieran optado por un modelo clásico puesto que seguirían vigentes los riesgos “constitucionales” como las tendencias centrífugo-asimétricas autonomistas y la compensación de las fuerzas centrípetas del Estado y, en definitiva, las limitaciones derivadas de las intervenciones estatales, que se podrían evitar mediante el desarrollo y la concreción de los títulos competenciales<sup>22</sup>.

Precisamente, la desigualdad que puede generar la diversidad de formulaciones competenciales en el actual proceso de reformas estatutarias se ha intentado corregir a través de las cláusulas generales de nivelación competencial, de mayor o menor operatividad, como la cláusula que se incluye en la disposición adicional segunda de la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana<sup>23</sup>.

Parte de la doctrina propone que, junto al principio dispositivo constitucional, se desarrolle el principio homogeneizador no previsto constitucionalmente pero integrado en lo que denominan la “Constitución real” frente a lo que sería la “Constitución formal” y basado en la alta consideración del Estado de las Autonomías en todas las Comunidades Autónomas y en el firme sentimiento de que la tenencia por parte de una Comunidad de un volumen mayor de competencias que las que posea la propia, constituye un privilegio que no se está dispuesto a tolerar<sup>24</sup>.

De igual modo, se propone la modificación del texto constitucional de manera que la Norma jurídica fundamental actúe como tal en lo que se refiere a la organización territorial con el fin de cerrar el reparto de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas con vocación de permanencia y estabilidad. Esto permitiría trasladar a la Constitución las características propias de la noción de competencia de los federalismos de devolución, como es la equiparación normativa y un reparto más nítido del poder entre el Estado y las CCAA de acuerdo con cierta jurisprudencia del TC y las recientes reformas estatutarias. En el fondo el problema consiste no sólo en cerrar el modelo de Estado, sino en buscar un equilibrio entre la vigencia de los principios de unidad, igualdad y soli-

22. Vives Pi i Sunyer, C.: “*En defensa dels estatuts...*”, pág. 129, op. cit.

23. Balaguer Callejón considera de mayor operatividad la cláusula contenida en la reforma andaluza que la contenida en la reforma valenciana puesto que ésta última a su juicio puede desarrollar algunos efectos niveladores aunque no alcanza a extender su eficacia en relación con los límites a las competencias autonómicas contenidos en las cláusulas generales de salvaguardia de las competencias estatales. Véase: Balaguer Callejón, F.: “*Las cuestiones...*”, págs. 39 y ss.

24. Embid Irujo, A.: “*Balance del Estatuto...*”, pág. 164, op. cit.

daridad con las asimetrías garantizadas constitucionalmente y que pueden afectar a temas competenciales, estructuras e, incluso, al orden financiero<sup>25</sup>.

En definitiva, sin perjuicio de lo afirmado, las competencias de las Comunidades Autónomas se han convertido, junto con el sistema de financiación en el punto crucial de las nuevas reformas estatutarias.

### *III. El reparto competencial en materia de denominaciones geográficas*

La atribución de competencias sobre las denominaciones de origen al Ministerio de Agricultura se mantuvo sin fisuras y compacta tal cual consta en la Ley 25/1970 hasta la entrada en vigor de la Constitución en 1978, aunque en ninguno de los artículos capitales relativos al sistema de reparto de competencias se contiene expresa referencia a las mismas<sup>26</sup>.

En principio, la alteración de la afectación sin fisuras de la materia al Estado no debió producirse puesto que, como apunta Maroño Gargallo, el artículo 149.1 de la Constitución atribuye en exclusiva al Estado la materia relativa a la Propiedad Industrial y las denominaciones de origen podrían ser encuadradas en dicho marco. Pese a ello, como señala la profesora, el TC se manifestó en 1986 contrario a dicha posibilidad mediante el reconocimiento de la competencia de la Generalitat de Cataluña para modificar el Reglamento de una denominación de origen<sup>27</sup>.

25. Sobre la reforma constitucional y sus interrelaciones con las reformas estatutarias, véase, entre otros: Alvarez Conde, E.: “*Algunas reflexiones sobre...*”, pág. 29, op. cit.; Biglino Campos, P.: “*Reforma de...*”, pág. 29, op. cit.; Embid Irujo, A.: “*Balance del Estatuto...*”, pág. 148, op. cit.; Ortega L.: “*Reforma Constitucional...*”, pág. 46, op. cit.; Roig Molés, E.: “*La reforma...*”, págs. 149 y ss; Vives Pi i Sunyer, C.: “*En defensa dels estatuts...*”, pág. 121, op. cit.

26. Botana Agra, M.: *La denominación de...*, pág. 90.

27. En 1986, el TC reconocía la competencia de la Generalitat de Cataluña para modificar el Reglamento de una denominación de origen, argumentando que, al no ser las denominaciones de origen competencia exclusiva del Estado, las Comunidades Autónomas podían asumir competencias sobre la materia siguiendo lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución. La cuestión que se suscitó fue la de si resultaba o no ajustada a los límites de la competencia de la Generalidad de Cataluña, en materia de denominaciones de origen, la publicación y entrada en vigor de la Orden que modifica el Reglamento de la denominación de origen «Empordá-Costa Brava», sin haber efectuado consultas previas con la Administración Central del Estado y sin haber sometido, también previamente, el correspondiente proyecto de disposición a su ratificación por el Ministerio de Agricultura. El TC observó en este conflicto dos concepciones distintas acerca del significado y alcance de la ratificación estatal de la Orden impugnada, así como del momento mismo en que dicha ratificación debe producirse, con anterioridad o posterioridad a su publicación y entrada en vigor. A este respecto, consideró el TC que la competencia esta-

Debe hacerse constar que aunque, en un primer momento, la mayoría de las Comunidades Autónomas asumieron competencias en esta materia en virtud de relacionar las denominaciones de origen con las competencias de agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía, la propia realidad de las cosas hizo que, una vez dictada aquella Sentencia del TC de 1986, en todos los Estatutos de Autonomía hayan asumido competencias en materia de denominaciones de origen<sup>28</sup> o las Comunidades Autónomas las hayan ejercido al recibir las transferencias oportunas vía Ley Orgánica del Estado, en el caso de las Comunidades Autónomas de Canarias y Comunidad Valenciana. Actualmente, por todo ello, se puede afirmar que el nivel de competencias asumido es más o menos similar en las diversas Comunidades Autónomas en materia de denominaciones de origen<sup>29</sup>.

En este contexto, el Tribunal Constitucional (STC 112/1995, FJ 4) ya estableció, pronunciándose sobre el alcance de la competencia autonómica en materia de “denominaciones de origen en colaboración con el Estado”, que éste podía dictar normas válidas en esa materia, con carácter básico o pleno según correspondiera, en virtud de las competencias que ostenta en el territorio de aquellas

tal de colaboración consiste en ratificar o no el Reglamento, disyuntiva que nace desde que el Reglamento, en este caso la Orden le haya sido remitida o notificada. En todo lo no concerniente a la ratificación y a sus efectos, la Orden, desde luego válida, fue eficaz desde su publicación [STC 11/1986 dictada en resolución del conflicto positivo de competencia nº 670/1984 (BOE nº 31 de 12.2.1986)]. Véase: Casado Cerviño, en ADI, IX, 1983, pág. 498; Maroño Gargallo, M.: *La protección...*, pág. 55 y Largo Gil, en *Las marcas de garantía...*, pág. 24.

28. López Benitez, M.: *Las denominaciones...*, pág. 93

29. El Dictamen del Consejo de Estado nº 55.376/5555.125/RS detalla que en aquel momento un primer bloque de siete Comunidades asumen competencias exclusivas en colaboración con el Estado [artículo 10.27 del Estatuto vasco, artículo 12.1.5º del Estatuto catalán, artículo 30.1.4 del Estatuto gallego, artículo 8.7 del Estatuto riojano y artículo 34.1.5º del Estatuto de la Comunidad Valenciana], otros ocho Estatutos se asumen competencias de ejecución de la legislación del Estado [artículo 12.d) del Estatuto asturiano, artículo 24.c) del Estatuto cántabro, artículo 12.1.c) del Estatuto murciano, artículo 33 del Estatuto de Castilla La Mancha, artículo 33.d) del Estatuto de Canarias, artículo 9.3 del Estatuto extremeño y artículo 28.3 del Estatuto de Madrid]; y por último, un tercer bloque las competencias legislativas y en su caso de ejecución son asumidas con peculiaridades de título y alcance [artículo 13.16 del Estatuto andaluz, artículo 44.25 de las Leyes de Amejoramiento del Fuero navarro, artículo 36.2.6 del Estatuto aragonés y artículo 11.8 del Estatuto balear]. Como peculiaridades puede señalarse que el Estatuto aragonés especifica la competencia sobre industrias agroalimentarias y en el Estatuto andaluz, junto a la agricultura y ganadería, se menciona la competencia relativa a la reforma y desarrollo del sector agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales. En Baleares se extiende la competencia al desarrollo legislativo y a la ejecución de la legislación de Estado. Tras las diversas reformas estatutarias que se han producido desde la fecha del artículo citado, podemos precisar dichas afirmaciones pues, por ejemplo, el Estatuto de La Rioja atribuye la competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía (artículo 8.19).

Comunidades Autónomas que únicamente asumieron potestades de desarrollo normativo y ejecución, así como en aquellas otras que sólo poseen facultades de ejecución e igualmente podía ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas y operar sobre el sector vitícola haciendo uso de la competencia para proceder a la ordenación general de la economía ex art. 149.1.13 CE; por el contrario, la posibilidad de dictar normas básicas específicamente dirigidas a regular las denominaciones de origen no resultaba admisible en relación con aquellas Comunidades Autónomas que han asumido competencias exclusivas sobre la aprobación de tales denominaciones de origen en su ámbito territorial, como era el caso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en aquella fecha (art. 31.1.7 del Estatuto de Autonomía).

Con la promulgación de la Ley de la Viña y el Vino, en 2003, el Estado se reservó, entre otras competencias, la de ratificar los reglamentos de las denominaciones de origen y específicas a los efectos de promocionar y defender las mismas en el ámbito nacional e internacional y, a efectos legales, para su reconocimiento y protección en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. En cierta manera, la competencia estatal de colaboración consiste en esa defensa del Reglamento en el mercado nacional e internacional para lo que se hace necesaria la ratificación de las Órdenes de reconocimiento autonómicas, aunque el Estado no está obligado a ello, a juicio del TC, cuando entienda que la norma modificada no respeta la legislación vigente<sup>30</sup>.

A esto debe añadirse que, fuera de los casos en los que el Estado tiene la facultad de dictar legislación básica, la intervención estatal debería ser subsidiaria, y tendrá carácter supletorio aquella normativa estatal que alcance ámbitos ya cubiertos por una normativa autonómica. Entre otros, la “ordenación general de la economía”<sup>31</sup>, “propiedad industrial”<sup>32</sup>, “comercio exterior” o “sanidad” son títulos competenciales que la Constitución atribuye al Estado y que pueden tener efecto delimitador de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en esta materia que nos ocupa.

Por eso, también debe señalarse que la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en materia de denominaciones de origen está directamente relacionada con la asunción o transferencia de la competencia relativa a la defensa contra fraudes y de la calidad agroalimentaria y la potestad sanciona-

30. STC 11/1986, de 28 de enero, fundamento 3, y STC 211/1990, de 20 de diciembre.

31. Al respecto vid. STC 186/1988 de 17 de octubre.

32. Al respecto vid. STC 11/1986 de 28 de enero.

dora en materia de disciplina de mercado<sup>33</sup>. En este sentido, la falsificación y el fraude de los vinos no solamente se produce en su composición sino en la indicación de su origen geográfico, al que se le asocia la determinada calidad y cualidad y el específico capital simbólico<sup>34</sup>.

En este contexto, existen competencias exclusivas del Estado que inciden en el régimen jurídico de las denominaciones de origen como son: las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18); la propiedad industrial (art. 149.1.9); el comercio exterior (art.149.1.10); la sanidad exterior y las bases y coordinación general de la Sanidad<sup>35</sup>. Asimismo, conviene señalar la conexión existente entre la defensa de los consumidores que la Constitución encomienda a todos los poderes públicos y la garantía de la veracidad de las informaciones que reciben mediante una correcta aplicación de las normas de rango inferior que regulan las denominaciones de origen<sup>36</sup>.

López Benítez sugiere que *“no estamos ante la tradicional dialéctica competencia exclusiva/competencia compartida o ante la habitual antinomia entre competencia exclusiva/competencia concurrente, sino ante una técnica sui generis de distribuir competencias en la que la exclusividad, cierta de la competencia autonómica, precisa de la colaboración del Estado en el sentido descrito por el TC en su Sentencia 209/1989”*. En este tipo de competencias, el Estado y las Comunidades realizan actuaciones complementarias en relación con el acto de autorización o reconocimiento provisional de una denominación, la remisión de las cuentas generales y presupuestos de los Consejos Reguladores, la instrucción y resolución de expedientes sancionadores por infracciones cometidas por empresas ubicadas en una Comunidad Autónoma en relación con Denominaciones de origen de otras Comunidades Autónomas, la expedición de los certificados esenciales para la exportación, etc<sup>37</sup>. En el marco de competen-

33. Así, por ejemplo, la transferencia a la Comunidad Autónoma de La Rioja de todas las funciones que la Administración del Estado venía desarrollando en materia de control de calidad agroalimentaria, aún con inclusión de los aspectos asignados al servicio de defensa contra fraudes por el Estatuto del Vino, la Viña y los Alcoholes, no podía significar, al menos necesariamente, que con anterioridad no se hubieran transferido las potestades sancionadoras del Estado en cuanto a disciplina del mercado y defensa del consumidor, inclusive en lo que afectaba al tráfico y elaboración de vinos protegidos con la denominación de origen específica. (Vid STS de 24.1.1998, RJ 1998/1080), reflexión corroborada en la Ley 8/2000, de 18 de Octubre, de Vitivinicultura de La Rioja que dedica el Título IV a las Infracciones y Sanciones.

34. Coello Martín, C: *“Vinos artificiales y vinos facticios. Algunos rasgos...”,* pág. 63.

35. López Benítez, M.: *Las denominaciones...,* pág. 101.

36. STS de 29.9.1990, RJ 1990, 7302.

37. López Benítez, M.: *Las denominaciones de...,* pág. 96

cias expresado, como se examina en el siguiente apartado, algunas Comunidades Autónomas han legislado sobre la materia.

Por último, conviene recordar que el sistema de reparto competencial fue alterado con la adhesión de España a las Comunidades Europeas. La incorporación de España a las Comunidades Europeas determinó la necesidad de adoptar el acervo comunitario en virtud de la primacía del mismo sobre los ordenamientos estatales. La continua evolución del ordenamiento comunitario en el ámbito de la vitivinicultura y en el de la protección de las DOP e IGP determina que la regulación de estas materias está sujeta a frecuentes modificaciones<sup>38</sup>.

Este complejo sistema de fuentes derivado de la interrelación de los diversos Ordenamientos jurídicos (comunitario, estatal y autonómico) puede provocar

38. Las diversas tradiciones jurídicas existentes han sido superadas por el Derecho comunitario mediante la creación vía Reglamento (Reglamento CE nº 2081/1992 sustituido por el 510/2006) de dos categorías jurídicas claramente definidas, las DOP y las IGP, con idéntico ámbito de protección; el establecimiento de un Registro comunitario para las mismas y de unos procedimientos reglados de acceso al mismo; así como el desarrollo de unos órganos de gestión y de unas estructuras de control que aporten homogeneidad y seguridad al sistema. Actualmente, se ha iniciado un proceso de revisión del sistema comunitario con el Libro Verde de Calidad Agroalimentaria (European Commission (2008): Green Paper on agricultural product quality: product standards, farming requirements and quality schemes, COM (2008) 641 final, de 15.10.2008). En el ámbito de las denominaciones de origen vnicas, el Reglamento CE nº 479/2008 ha sustituido al Reglamento CE nº 1499/1999 y constituye el marco comunitario de referencia de una *lex specialis* vitivinícola y ha adaptado los términos protegidos a la terminología utilizada para el resto de productos agroalimentarios. La reforma ha perseguido mayor claridad, simplicidad, transparencia y eficacia y, para ello, recurre a las categorías de DO e IG en una definición no del todo coincidente con el Reglamento CE nº 510/2006. En su artículo 34.1 incorpora sendas definiciones de DO y IG: «denominación de origen»: el nombre de una región, de un lugar determinado o, en casos excepcionales, de un país, que sirve para designar un producto referido en el artículo 33, apartado 1, que cumple los requisitos siguientes: i) su calidad y sus características se deben básica o exclusivamente a un entorno geográfico particular, con los factores naturales y humanos inherentes a él, ii) las uvas utilizadas en su elaboración proceden exclusivamente de esa zona geográfica, iii) la elaboración tiene lugar en esa zona geográfica, iv) se obtiene de variedades de vid de la especie *Vitis vinifera*; «indicación geográfica»: una indicación que se refiere a una región, a un lugar determinado o, en casos excepcionales, a un país, que sirve para designar un producto referido en el artículo 33, apartado 1, que cumple los requisitos siguientes: i) posee una calidad, una reputación u otras características específicas atribuibles a su origen geográfico, ii) al menos el 85 % de la uva utilizada en su elaboración procede exclusivamente de esa zona geográfica, iii) la elaboración tiene lugar en esa zona geográfica, iv) se obtiene de variedades de vid de la especie *Vitis vinifera* o de un cruce entre esta especie y otras especies del género *Vitis*. También para las bebidas espirituosas se ha adoptado un marco normativo actualizado y acorde a la normativa del resto de productos agroalimentarios y a la Resolución de la OIV ECO 2/92. Así el artículo 15.1 del Reglamento CE nº 110/2008 define IG como «...Para los fines del presente Reglamento, se entenderá por «indicación geográfica» aquella que identifique a una bebida espirituosa como originaria del territorio de un país o de una región o localidad de ese territorio, si determinada calidad, reputación u otras características de la bebida espirituosa son imputables fundamentalmente a su origen geográfico.»

aparente desorden y confusión, como señala Martín Retortillo, por lo que se deberán encontrar criterios relevantes a la hora de decidir, sin perjuicio de establecer cauces o procedimientos para facilitar las actuaciones con el objetivo de superar las dificultades<sup>39</sup>.

#### *IV. Legislación vitivinícola autonómica*

Junto a la actividad desarrollada por el legislador nacional, no sólo las disposiciones estatutarias relativas a las denominaciones geográficas son de relevancia para el objeto de este estudio sino también el desarrollo legal y reglamentario que se ha dado a las mismas en el ámbito autonómico que, a todas luces, se integran el sistema de fuentes del Derecho en España.

Como se ha señalado, las Comunidades Autónomas han legislado sobre la materia de las denominaciones de origen antes y después de la promulgación de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino. Se plantea un primer grupo de iniciativas legislativas autonómicas que se ocupan estrictamente de las denominaciones geográficas vitivinícolas, generalmente como un capítulo específico de la Ley autonómica correspondiente reguladora del sector vitivinícola, y un segundo grupo de iniciativas legislativas que abarcan la calidad agroalimentaria en su conjunto.

Entre las iniciativas legislativas de carácter vitivinícola, han legislado las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas de Cataluña<sup>40</sup>, País Vasco<sup>41</sup> y Castilla La Mancha<sup>42</sup> atesoran un interés indudable y parte de la doctrina considera que han tenido una influencia decisiva en la Ley de la Viña y el Vino<sup>43</sup>. En esta materia, también se han son de referencia las disposiciones del Parlamento de La Rioja<sup>44</sup>, del Parlamento de Galicia<sup>45</sup>, de las Cortes

39. Martín-Retortillo Baquer, L.: *La interconexión de los Ordenamientos...*, pág. 58.

40. Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, modificada por la Ley 15/2005, de 27 de diciembre DOGC de 2.1.2006, y Ley 14/2003, de calidad agroalimentaria de Cataluña, DOGC de 1.7.2003.

41. Ley 5/2004 de Ordenación Vitivinícola del País Vasco, BOPV de 24.5.2004.

42. Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla la Mancha, BOE núm. 132 de 3 de junio 2003.

43. López Benitez, M: *Del Estatuto del Vino...*, pág. 39.

44. Ley 5/2005, de 1 de junio, de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria, BOE núm. 147, de 21.6.2005. En este punto de referencia fundamental en el sector vitivinícola mundial, no se puede obviar la mención a la Ley 8/2002, de 18 de octubre, establece el marco de regulación para la vitivinicultura en La Rioja, particularmente, la ordenación del viñedo y su producción y la ordenación de los productos derivados de la uva, a excepción de los alcoholes de origen vínico son objeto de la norma dictada en ejercicio de las competencias exclusivas en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentaria (BOE núm. 268, de 8.11. 2002).

45. Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega (BOE nº 93 de 19.4.2005).

Valencianas<sup>46</sup>, de las Cortes de Castilla y León<sup>47</sup>, del Parlamento de Navarra<sup>48</sup>, del Parlamento de Canarias<sup>49</sup>, de las Cortes de Aragón<sup>50</sup>, de la Asamblea de Murcia<sup>51</sup> y del Parlamento de Andalucía<sup>52</sup>. En otros casos, se atiende también a las iniciativas del propio gobierno autonómico cuando la materia ha sido abordada mediante Decreto como, por ejemplo, en los casos de Baleares y Cantabria<sup>53</sup>.

El legislador autonómico coincide en sus exposiciones de motivos respectivas al fijar como base de las mismas la competencia autonómica sobre la materia de denominaciones de origen, que difiere según los matices competenciales de cada uno de sus Estatutos, indicando algunos que ejercen su competencia en colaboración con el Estado. De igual modo, por la multiplicidad de aspectos que presenta, se referencian otros títulos competenciales como la agricultura, de acuerdo con la ordenación general de la economía, y la protección de los consumidores y usuarios, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general<sup>54</sup>.

46. Ley 2/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat, de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana (DOGV nº 5019, de 2.6.2005) y Ley 10/2006, de 10 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (DOGV 5416, de 28.12.2006).

47. Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y el Vino de Castilla y León (BOCYL de 16.6.2005), cuyo Reglamento ha sido aprobado mediante Decreto autonómico, 51/2006, de 20 de julio (BOCYL de 21.7.2006)

48. Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de ordenación vitivinícola (BON núm. 149 de 14.12.2005).

49. Ley 1/2005, de 22 de abril, de creación del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria, BOE núm. 112, de 11.5.2005 y la Ley 10/2006, de 11 de diciembre, de los Consejos Reguladores de Vinos de Canarias

50. Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria de Aragón (BOA de 13.12.2006)

51. Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores (BORM de 1.12.2003)

52. Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía (BOJA 246, de 17.12.2007).

53. Decreto 49/2004, de 28 de mayo, de régimen jurídico y económico de los Consejos Reguladores y de otros entes de gestión y de control de las denominaciones de calidad (BOCAIB de 5.6.2004) y Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula el Sector Vitícola en Cantabria (BOCA de 22.2.2005), respectivamente. No obstante, cabe reseñar la Ley 3/2000, de 24 de julio, por la que se crea el Organismo Autónomo Oficina de Calidad Alimentaria (BOCA de 3.8.2000).

54. Tanto el legislador castellano-manchego como el riojano realizan expresa mención a que dichas normas se promulga sobre la base de las competencias exclusivas en agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía, y en materia de Denominaciones de Origen y sus Consejos Reguladores, en colaboración con el Estado. Asimismo, la exposición de motivos de la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla la Mancha considera que las competencias exclusivas en esta materia se ejercen en colaboración con el Estado pues señala que la ley se dicta "... al amparo de las competencias exclusivas atribuidas a la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno; agricultura y ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía; y sobre las denominaciones de origen y otras indicaciones de pro-

En dicho contexto, el legislador autonómico es uniforme en la elección de la base jurídica estatutaria de la norma legal. Igualmente, existe cierta homogeneidad entre los niveles de protección reconocidos en los distintos ámbitos territoriales, cuestión que se explica en gran parte por el carácter obligatorio y la aplicabilidad directa de los Reglamentos comunitarios. En cuanto a las disposiciones relativas a los órganos de gestión se aprecia más variedad, puesto que, dado que el derecho comunitario permite la opción entre personalidad jurídica pública y privada, algún legislador autonómico se ha acogido a la segunda de las opciones para determinados niveles de protección sin perjuicio de la similitud general en lo establecido para los órganos de control, las especificidades de los Institutos de Calidad y el derecho sancionador<sup>55</sup>.

cedencia relativas a productos de la región, en colaboración con el Estado, con arreglo a los apartados 1,6 y 7 del artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha”. Tiempo antes de la promulgación de la Ley 24/2003, el Tribunal Supremo, en relación con Castilla-La Mancha, afirmaba que “...un somero repaso a las transferencias operadas, permite comprobar como todas ellas son de carácter meramente ejecutivo y ha de desarrollarse conforme a las disposiciones estatales” (STS de 17.4.1990, RJ 1990/3323). En La Rioja, de modo similar, en el párrafo segundo de la Exposición de Motivos de la Ley 5/2005, de 1 de junio, de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria, en cuanto a la cuestión competencial, se afirma que es adoptada en virtud de las competencias exclusivas en agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía, así como en virtud de las competencias exclusivas en materia de Denominaciones de Origen y sus Consejos Reguladores en colaboración con el Estado. En estos mismos términos se expresa el legislador gallego en la Ley 2/2005. En la Ley 15/2002, de ordenación vitivinícola y la Ley 14/2003, de calidad agroalimentaria de Cataluña, consta que han sido dictadas en ejercicio de las competencias atribuidas en el Estatuto en la materia de agricultura y denominaciones de origen. De igual modo, la Ley 8/2005 de la Viña y el Vino de Castilla y León hace mención en su exposición de motivos a la competencia exclusiva en materia de agricultura así como en materia de denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos castellano-leoneses (artículos 32.1.7 y 32.132). En la Ley 2/2005, de Ordenación del sector vitivinícola en la Comunidad Valenciana, se referencia la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con las bases de la actividad económica general y la competencia exclusiva para regular las normas procesales y de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo valenciano o de las especialidades organizativas de la Generalitat, no constanding mención alguna a la competencia exclusiva en materia de denominaciones de origen. El legislador foral navarro considera a la Comunidad Foral titular de amplias competencias exclusivas para llevar a cabo la ordenación de la actividad vitivinícola ya que el artículo 44.25 de la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra le atribuye competencia para la regulación de las denominaciones de origen y de la publicidad en colaboración con el Estado, mencionando asimismo las competencias exclusivas en materia de agricultura, de acuerdo con la ordenación general de la economía, y la competencia para la defensa de los consumidores, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general. Por último, la Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria de Aragón se dicta en ejercicio de las competencias reconocidas en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía; denominaciones de origen, en colaboración con el Estado; planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, artesanía; y por último, autonomía organizativa y procedimiento administrativo derivado de dicha autonomía.

55. Guillem Carrau, J.: *Las denominaciones geográficas...*, págs. 352 a 373.

### ***V. Las reformas estatutarias y la competencia en materia de denominaciones geográficas***

Las reformas de Estatutos de Autonomía cuya adopción se produjo en la VIII Legislatura de las Cortes Generales y las que se tramitan durante la IX han incorporado una referencia a las denominaciones de origen, bien integrando la mención a la competencia de manera escueta en el artículo correspondiente a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma correspondiente, bien realizando una mención más extensa de la competencia autonómica. Esta referencia competencial no es una novedad como ha sido señalado anteriormente<sup>56</sup>.

Respecto a la primera tendencia, en la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se ha modificado el precepto competencial relativo a las denominaciones de origen. Así, la Ley Orgánica 1/2006 ha dispuesto que el artículo 49, relativo a las competencias de la Generalitat, afirme la competencia exclusiva de la Generalitat, sobre denominaciones de origen y otras figuras de calidad en el marco de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y la ordenación de la actividad económica del Estado. Esta competencia comprende a priori el régimen jurídico de su creación y funcionamiento, el reconocimiento de las denominaciones o indicaciones, así como la aprobación de sus normas fundamentales y todas las facultades administrativas de gestión o control sobre la actuación de las denominaciones o indicaciones<sup>57</sup>.

En el caso de Andalucía, el nuevo Estatuto de la Comunidad Autónoma menciona la competencia exclusiva de la Junta de Andalucía sobre los Consejos reguladores de las Denominaciones de origen en su artículo 79.3 y en su artículo 83 reproduce un tenor idéntico al artículo 49 del Estatuto de la Comunidad Valenciana. Considera López Benítez positiva la formulación de un artículo separado de las competencias autonómicas sobre Administración Corporativa,

56. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; y Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. También debemos mencionar aquellas reformas en trámite ante las Cortes Generales como son la Propuesta de reforma de Estatuto de Castilla-La Mancha que se encuentra en trámite en las Cortes Generales en el momento en que se escriben estas líneas (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-18-1 de 11/04/2008) y la Propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-199-1 de 09/10/2009).

57. Embid Irujo, J.M.: "*Competencias económicas...*", pág. 432.

ya que en la redacción anterior del Estatuto se identificaba impropiaemente el signo distintivo (las denominaciones de origen en cuanto a tales) con el órgano encargado de su gobierno y administración (el consejo regulador)<sup>58</sup>.

En el caso castellano-leonés, la competencia exclusiva se predica respecto de las “Denominaciones de origen y otras protecciones de calidad relativas a productos de Castilla y León. Organización de los Consejos Reguladores y entidades de naturaleza equivalente” en el artículo 70.1.15 del Estatuto. Esta literalidad ha sido considerada menos descriptiva que la realizada en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y menos pormenorizada que la contenida en el Estatuto catalán. No obstante, se destaca la desaparición de la condición de que se ejerce “en colaboración con el Estado” y que se extiende a otras protecciones de calidad y a la regulación de los Consejos Reguladores<sup>59</sup>.

En el caso balear, la competencia exclusiva se determina sobre las denominaciones de origen y demás indicaciones de procedencia relativas a los productos de la Comunidad Autónoma en el artículo 30.43 del texto estatutario. En el Estatuto aragonés, tras su reforma, la competencia exclusiva en materia de denominaciones de origen y otras figuras de calidad figura recogida en el artículo 71.18 del texto estatutario.

En cuanto a la segunda tendencia, en la reforma del Estatuto de Autonomía catalán, el artículo 128 se dedica a las competencias de la Generalitat en materia de denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad. El cambio es sustancial y no sólo desde el punto de vista conceptual, pudiéndose afirmar que es la regulación más completa hasta el momento en el ámbito autonómico español a nivel estatutario<sup>60</sup>. El precepto enunciado afirma que “...*corresponde a la Generalitat, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre denominaciones de origen y otras menciones de calidad, que incluye el régimen jurídico de creación y funcionamiento, el cual a su vez incluye: la determinación de los posibles niveles de protección de los productos y su régimen y condiciones, así como los derechos y las obligaciones que se derivan; el régimen de titularidad de las denominaciones, respetando la*

58. López Benitez, M.: “Competencias sobre...”, pág. 823.

59. Esta competencia sobre denominaciones de origen fue asumida en colaboración con el Estado tras la reforma del Estatuto por Ley Orgánica 4/1999, aunque ya fue asumida por Ley Orgánica 9/1992. Sobrini Lacruz, J. I. y Arce Esteras, J. A.: “Denominaciones...”, págs. 769 y ss.

60. No obstante, esta norma ha sido recurrida ante el TC aunque desconocemos fehacientemente si entre las cuestiones a analizar por el Alto Tribunal figura lo establecido en este artículo.

*legislación de propiedad industrial; la regulación de las formas y las condiciones de producción y comercialización de los correspondientes productos, y el régimen sancionador aplicable; el régimen de la organización administrativa de la denominación de origen, o mención de calidad, referida tanto a la gestión como al control de la producción y la comercialización”.*

Afirma el citado artículo que “...*La competencia a que se refiere el apartado 1 incluye el reconocimiento de las denominaciones o las indicaciones, la aprobación de sus normas reguladoras y todas las facultades administrativas de gestión y control sobre la actuación de las denominaciones o las indicaciones, especialmente las que derivan de la eventual tutela administrativa sobre los órganos de la denominación y del ejercicio de la potestad sancionadora por infracciones del régimen de la denominación*”. Asimismo, incorpora una precisión de las competencias para el supuesto de que el territorio de una denominación supere los límites de Cataluña, precisando que la Generalitat “...*ejerce las facultades de gestión y control sobre las actuaciones de los órganos de la denominación relativas a terrenos e instalaciones situados en Cataluña, en los términos que determinen las leyes*” y participará en los órganos de la denominación y en el ejercicio de sus facultades de gestión. Por último, el precepto legal afirma que, junto a las obligaciones de protección derivadas del reconocimiento por la propia Generalitat de una denominación de origen o de una indicación geográfica protegida, “...*las autoridades correspondientes colaboran en la protección de las denominaciones geográficas y de calidad catalanas fuera del territorio de Cataluña y ante las correspondientes instituciones de protección europeas e internacionales*”.

En el caso de las reformas estatutarias en trámite parlamentario en las Cortes Generales, tenemos un caso de cada una de las tendencias anteriormente significadas. En primer término, la reforma del Estatuto extremeño contiene una mención a la competencia exclusiva de la Junta de Extremadura para la creación y regulación de las denominaciones de origen y otras menciones de calidad en el artículo de la propuesta. En segundo término, la reforma de la norma institucional básica castellano-manchega en materia de denominaciones de origen es sustancialmente más compleja. Así, el artículo 122 de la propuesta parte de la afirmación de la atribución de forma compartida la competencia en materia de denominaciones de origen y otras menciones de calidad. En este reparto competencial le corresponde en todo caso de forma exclusiva: “...*a) El régimen jurídico de creación y funcionamiento; b) El reconocimiento de las denominaciones o indicaciones; c) La aprobación de sus normas reguladoras; d) Las facultades*

*administrativas de gestión y control; e) El ejercicio de la potestad sancionadora*”. El texto de la propuesta precisa que el ejercicio de las facultades de gestión y control de las denominaciones cuyos límites superen los de la Comunidad Autónoma se llevará a cabo en relación con las actividades, los terrenos e instalaciones situados en Castilla-La Mancha en la forma que las leyes establezcan. La Junta de Comunidades participa en los órganos de las denominaciones cuyo territorio supere el de Castilla-La Mancha y ejerce las facultades de gestión y control en su ámbito en la forma que establezcan las leyes. En todo caso, se afirma que “*La Junta de Comunidades ejercerá la defensa y protección de las denominaciones de origen dentro y fuera del territorio de Castilla-La Mancha, incluso ante las instituciones europeas e internacionales, con la colaboración, en su caso, del Estado*”<sup>61</sup>.

Por último, es necesario reiterar que, dado el carácter superador del Derecho comunitario en la materia, no cabe reserva competencial, ni blindada ni sin blindar, para determinadas disposiciones relativas al régimen jurídico de creación y funcionamiento, al reconocimiento de las denominaciones y la aprobación de sus normas reguladoras o Reglamentos así como a las facultades administrativas de gestión y control de sus actuaciones, salvo en el margen indicado por la jurisprudencia constitucional para la fase nacional de dichos procedimientos<sup>62</sup>.

## ***VI. Márgenes de actuación normativa***

En nuestro Ordenamiento jurídico, la disparidad de intereses que en torno a las denominaciones geográficas han ido emergiendo (interés público, de los productores, de los consumidores, etc.) explica que la figura jurídica fuese, y lo sea aún, huésped del Derecho civil agrario, del Derecho administrativo, del Derecho del consumo o del Derecho de la propiedad industrial. Botana considera que, cualquiera que sea su adscripción, lo que importa subrayar es que la presencia cada vez más sostenida de aquellos intereses ha propiciado el temprano establecimiento de fórmulas de protección jurídica a favor de las DO, protección que se ha articulado en varias direcciones y en planos de dimensiones desiguales<sup>63</sup>.

61. A la vista del Informe de ponencia, no parece que vaya a modificarse sustancialmente la redacción de este artículo 122 de la propuesta ya que sólo constan dos enmiendas a la citada cuestión. Las enmiendas 81 (Grupo Parlamentario Socialista) y 138 (Grupo Parlamentario Popular) recogen la eliminación de “de forma exclusiva” en el inicio de la afirmación de la competencia (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-18-11 de 19/02/2009).

62. López Benítez, M.: “*Competencias sobre...*”, pág. 833.

63. Botana Agra, M.: *Las Denominaciones de...*, pág.38.

En este sentido, Bercovitz Rodríguez Cano incide en que la protección contra las falsas indicaciones de procedencia se sitúa en el ámbito de la publicidad engañosa y de la competencia desleal. Pero aparte de la protección general que las normas sobre competencia desleal otorgan contra las falsas indicaciones de procedencia, hay supuestos en los que la denominación geográfica adquiere una protección superior, en el sentido de llegar a constituir un derecho exclusivo de utilización dentro del tráfico económico, que es la protección como DOP o IGP<sup>64</sup>. Otra parte de la doctrina extiende también el marco legislativo de protección de las denominaciones de origen a la Ley de Consumidores y Usuarios y a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista<sup>65</sup>.

Asimismo, es conocido –y ya se ha señalado anteriormente– que el sistema de marcas español ha sido tradicionalmente un sistema de protección jurídica a través de derechos de propiedad industrial en el que no han encontrado cabida sólo las marcas, sino también otros signos distintivos de los productos como las DOP y las IGP. Sin embargo, su regulación ha dado lugar a un tratamiento especial fuertemente inspirado por principios de política agrícola y de protección de los consumidores con los que la Ley de Marcas se ha mostrado respetuosa<sup>66</sup>.

Afirma Embid Irujo que, en la elaboración de la normativa autonómica en materia de denominaciones de origen, no convendrá olvidar, por supuesto, que como signos distintivos, éstas muestran una significación jurídica compleja, con evidente incidencia en otras ramas del Ordenamiento como el Derecho administrativo, a la vista, en particular, de la necesaria ordenación del Consejo Regulador de la denominación<sup>67</sup>.

A continuación, se examinan dos elementos fundamentales en relación con los márgenes de actuación normativa; por un lado, el carácter básico de la Ley de la Viña y el Vino y, por otro, la inserción de las disposiciones autonómicas en el Mercado Interior.

### **VI.1. El carácter básico de la Ley del Vino**

La revisión de una serie de conflictos en relación con el Estatuto del Vino, en vigor antes de la Ley de la Viña y del Vino de 2003, son de gran interés pues aportan elementos en torno al concepto de “legislación básica” en la materia.

64. Bercovitz Rodríguez-Cano, A.: “*Nociones introductorias...*”, pág. 88.

65. Gómez Lozano, M<sup>a</sup>.: “*Denominaciones de origen y otras...*”, pág. 101.

66. De hecho, la doctrina considera que la fragmentariedad y dispersión de la regulación de denominaciones de origen e indicaciones geográficas han llevado al legislador a imponer la preparación y remisión al Congreso de los Diputados de un proyecto de ley de denominaciones de origen e indicaciones geográficas de procedencia en la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley de Marcas (Massaguer, J.: “*La Ley 17/2001...*”, págs. 4 y 17).

67. Embid Irujo, J.M.: “*Las competencias económicas...*”, pág. 434.

En este sentido, subraya el Consejo de Estado que, en razón del reparto competencial operado por la Constitución, el Estatuto de 1970, como ley estatal, conservaba cuando menos el carácter de norma de Derecho supletorio, en defecto de regulación autonómica, y a una buena parte de sus preceptos habría que reconocerles el carácter básico<sup>68</sup>.

Ahora bien, como el Estatuto del Vino de 1970 era una ley preconstitucional no había en ella, ni podía haberla, una delimitación formal de lo que es básico; tal calificación tenía que inferirse de la propia norma. Para ello, se debe partir de la idea expuesta por el Tribunal Constitucional, que afirmó “...*la finalidad perseguida por la Constitución al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de una materia es asegurar, en aras de intereses superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, un común denominador normativo, a partir del cual, pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia en cuestión le ha sido asignado por la Constitución y su propio Estatuto*” (Vid. STC 227/1988 de 29 de noviembre, fundamento 6 y STC 213/1994, de 14 de julio, fundamento 10).

Posteriormente, en su Sentencia 112/1995, el TC precisó que donde el Estado puede dictar normas con carácter básico es en aquellas Comunidades Autónomas que no hayan asumido una competencia exclusiva en la materia, así como con respecto a aquellas denominaciones que, por abarcar el territorio de varias Comunidades Autónomas, precisen de una actuación que necesariamente corres-

68. Esta afirmación descansa en el hecho de que la competencia autonómica en materia de agricultura se ha de ejercer de acuerdo con la ordenación general de la economía, que corresponde en exclusiva al Estado de acuerdo con el artículo 148.1.7 de la Constitución, y en que la ordenación general de la economía supone la facultad para dictar las bases y regular la planificación general de la actividad económica (Dictamen del Consejo de Estado de 27.9.1990, nº 55.376/55125/RS). No interpreta lo mismo el TSJ de Navarra sobre aquellas órdenes dictadas sobre la base de lo dispuesto en la Ley de 1970. En Sentencia de 27 febrero 1996 (RJCA 1996/153), afirma: “...El Estado tendrá que dictar una Ley Básica en la que establezca o señale los grandes fines, principios o limitaciones que tenga por conveniente para que sean respetados por todas las Comunidades Autónomas y éstas se ajusten su actuación administrativa a esa Ley Básica. Por el contrario, lo que no se puede admitir, como pretende el Estado en el presente recurso, es elevar al rango de legislación básica un reglamento aprobado por Orden de Ministerio de Agricultura con fecha 26 de julio 1975 que ni tan siquiera tiene alcance nacional sino limitado a Navarra, pues a través de dicho reglamento se regula la denominación de origen Navarra y su Consejo Regulador. En consecuencia, si tal norma tiene mero valor de Reglamento una vez aprobado el Real Decreto de traspaso de servicios en la materia, Navarra tiene plena competencia legislativa y reglamentaria aunque ciertamente deberá respetar la legislación básica existente, pero para ello el Estado deberá dictar la oportuna Ley”.

ponde a los órganos centrales del Estado, como la DOC Rioja y la DO Idiazábal<sup>69</sup>.

En aquellas Comunidades Autónomas, como el País Vasco, cuyo Estatuto (art. 10.27) afirma la competencia en materia agrícola con carácter exclusivo en colaboración con el Estado, el TC considera que esta competencia exclusiva abarca “... *aprobar, modificar y ordenar la publicación de reglamentos de denominaciones de origen, viniendo obligada la Comunidad a remitir o notificar su Orden al Ministerio de Agricultura con el fin de hacer posible o facilitar la competencia de colaboración estatal*”. Concluye la Sentencia referenciada considerando que “...*el Estado puede, sin duda, dictar normas válidas con carácter básico o pleno según corresponda allí donde las Comunidades Autónomas no tengan competencia exclusiva. E igualmente, puede ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas, una actuación que lógicamente sólo pueden efectuar los órganos generales del Estado*”<sup>70</sup>.

La cuestión es compleja pues, por ejemplo, respecto de la autorización o denegación de plantación de viñedos, se reconoce competencia de la Comunidad Autónoma pero no así en lo que atañe a la norma de desarrollo o ejecución de la materia, que constituye reglamentación estatal básica en desarrollo de los reglamentos comunitarios sobre la cuestión<sup>71</sup>.

En el mismo difícil contexto, el TC ha determinado que la competencia de la Comunidad Autónoma acaba con el reconocimiento administrativo, a partir del

69. BOE de 9 de abril 1991, que comprende zonas sitas en País Vasco, Navarra y Rioja) e “Idiazábal” (BOE de 3 de diciembre 1993. En los mismos términos se manifiesta el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 14 de noviembre 2000, RJ 2000/10062, para desestimar el recurso interpuesto por el Gobierno Vasco con motivo del acuerdo de 1 de octubre de 1990 del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja.

70. Esta Sentencia del TC tuvo como consecuencia la reforma del Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, sobre normativa a la que deban ajustarse las denominaciones de origen cualificadas y sus respectivos reglamentos porque su ámbito quedó reducido a las Comunidades Autónomas que hubiesen asumido tan sólo el desarrollo legislativo en dicha materia. Así, mediante el Real Decreto 1906/1995, se definió que el Real Decreto 157/1988 tenía el carácter de normativa básica para las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura e Islas Baleares y era de aplicación plena en las Comunidades Autónomas de Aragón, Canarias, Madrid, Principado de Asturias y Región de Murcia. El citado Decreto quedaba pues con carácter supletorio para las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Navarra y Comunidad Valenciana en tanto que habían asumido competencia exclusiva sobre denominaciones de origen. (Véase, entre otros: Galán Galán, A.: “*Consell consultiu...*”, pág. 4; Serrano-Suñer Hoyos, G. y González Botija, F.: *Comentarios a la Ley de la...*, pág. 207.)

71. STS de 10.12.1999, RJ 1999/9556.

cual es el Estado quien asume la competencia exclusiva para establecer los efectos del reconocimiento y la defensa de la Denominación de Origen en el comercio internacional<sup>72</sup>. Por ello, los recursos de alzada contra los acuerdos de los Consejos Reguladores de denominaciones de origen cuyo ámbito territorial exceda del territorio de una Comunidad Autónoma se sustanciarán ante la Dirección General de Política Agroalimentaria del Ministerio de Agricultura, sin que norma alguna de transferencia vacíe de contenido las competencias del Consejo Regulador de que se trate<sup>73</sup>.

Como hemos afirmado anteriormente, en nuestro Ordenamiento jurídico, la Ley 24/2003, de la Viña y el Vino, viene a establecer un marco legal de ámbito estatal, actualizado y conforme al derecho comunitario y a la Constitución española para las DOP e IGP tanto vónicas como no vónicas y, en función de ello, se convierte en la norma de referencia para el sector de los productos agroalimentarios que asocian calidad al origen geográfico. Entre otros aspectos, cabe destacar la aparente solución de varios conflictos permanentes en este ámbito como era la cuestión competencial y la definición de la naturaleza jurídica de la institución. En cuanto a los términos protegidos para los productos vitivinícolas, el establecimiento de distintos niveles de protección articula un complejo sistema de reconocimiento de nombres geográficos bajo los cuales se ampararán distintas calidades de producto.

En el apartado segundo de este trabajo, se ha abogado por el necesario establecimiento de criterios claros sobre aquello que tiene la consideración jurídica de “básico”, fundamental para obtener un marco legal aceptable para el sector vitivinícola y agroalimentario.

Los primeros intentos en esta línea tras la promulgación de la Ley 24/2003, son los Decretos dictados en desarrollo de la Ley, Reales Decretos 1126/2003 y 1127/2003, al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13 de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación general de la actividad económica.

En resumen, los problemas planteados en su día de carácter competencial han pretendido ser solucionados aparentemente en la Ley 24/2003 del Vino, cuya dis-

72. Esta cuestión se reguló por el Real Decreto 1643/1999, de 22 de octubre, sobre el procedimiento de tramitación de solicitudes de inscripción en el Registro Comunitario de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas protegidas. Con carácter previo, el TC declaró la competencia estatal sobre la cuestión (véase STC 211/1990, de 20 de diciembre).

73. STS de 20.9.2000, RJ 2000/9353.

posición final segunda determina que, al amparo del artículo 149.1.13, una gran parte de la misma constituye legislación básica para el sector vitivinícola. Se afirma que han sido aparentemente solucionados ya que parte de la doctrina ha considerado censurable la técnica de simplificación de títulos competenciales realizada por el legislador estatal en esta materia y ha definido dicha técnica como arriesgada para las competencias autonómicas en la materia, en concreto, cuando las remisiones se realizan en el texto normativo a futuros desarrollos reglamentarios. En este sentido, también ha sido esta técnica de la Ley cuestionada por la doctrina al abordar el legislador estatal gran parte de la materia como regulación básica cuando dispone de un escaso margen para ello, sobre todo si se utiliza la planificación general de la actividad económica como base jurídica<sup>74</sup>.

Al respecto, debe ser objeto de mención que la disposición adicional segunda de la Ley ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por las Comunidades Autónomas de Castilla La Mancha y de Cataluña<sup>75</sup>.

## **VI.2. La complejidad de las disposiciones autonómicas ante el Mercado Interior**

Tras la revisión de la actividad legislativa de los Parlamentos autonómicos en el ámbito material de la calidad agroalimentaria y, alternativa o simultáneamen-

74. En concreto, tienen carácter básico las partes de la Ley del Vino que se relacionan a continuación: el Título I completo, excepto el artículo 4; del Título II, los preceptos siguientes: el capítulo I completo, excepto el artículo 16, los apartados 4 y 8 del artículo 25 y los apartados b), e) y g) del apartado 2 del artículo 26, y el apartado 1 del artículo 31 y el artículo 32; del Título III, los preceptos siguientes: el artículo 37, el apartado 1 del artículo 38 y los apartados 1 y 3 del artículo 3, del artículo 40, los párrafos 1,3 y 4 y del apartado 2 los párrafos a) y b); y los artículos 41, 42, 44, 45. Al respecto, López Benítez considera que esta determinación de los artículos que tienen carácter básico es considerada difícilmente amparable en el artículo 149.1.13 de la Constitución en lo relativo a la definición y titularidad de las denominaciones de origen (artículo 22 y 17.1), la relación entre denominaciones de origen y marcas comerciales (artículo 18.4), la afirmación del principio de veracidad (artículo 18.2) y los derechos al uso y de uso de los signos distintivos (artículo 17.3). En cuanto a la remisión a futuros desarrollos reglamentarios, el autor señala, entre otros, el artículo 5.1 de la Ley del Vino que determina la regulación por el Gobierno de la norma básica de régimen de autorización de nuevas plantaciones y replantaciones de viñedo (López Benítez, M.: *Del Estatuto del...*, págs. 63 y 68). En este contexto, se apunta que probablemente hubiera sido preferible 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, dejando los demás aspectos, ya regulados por el legislador comunitario cuyas normas son de aplicación directa y gozan de primacía (Martín Rodríguez, M. A. y Vidal Giménez, F.: *“La nueva ley...*, pág. 61).

75. Este recurso se ha basado, en principio, en que dicha disposición declara básicos dos artículos de la Ley del Vino, que regulan cuestiones de competencia exclusiva de algunas Comunidades Autónomas como son los vinos con DO y los vinos con DOC y los fines y funciones de sus órganos de gestión así como del control y certificación. De igual modo, se ha considerado inconstitucional por los recurrentes la declaración de básico de todo el derecho sancionador puesto que sólo debería circunscribirse dicho carácter básico a las materias que son competencia exclusiva del Estado. [Recurso de inconstitucionalidad 5934/2003 (BOE 262, de 1.11.2003)]

te en algunos casos, y específicamente en el sector vitivinícola, cabe afirmar la aparente complejidad que emana de esta especie de tela de araña de disposiciones autonómicas ante la que el operador económico se enfrenta cuando actúa en el mercado agroalimentario, en general, o vitivinícola, en particular.

Al respecto de las iniciativas legislativas autonómicas conviene recordar que el TC ha declarado que las mismas deben garantizar y no impedir la libre circulación de productos agroalimentarios en el territorio español<sup>76</sup>. Parte de la doctrina apunta críticamente que las citadas iniciativas legislativas autonómicas suponen que el legislador excluye del registro general a uno de los signos distintivos de los que gozan los empresarios para individualizar sus mercancías y esto puede incentivar la confusión existente en nuestros órganos legislativos entre las distintas modalidades de signos distintivos y, concretamente, entre las denominaciones de origen y las marcas<sup>77</sup>.

A esto se añade por la doctrina administrativista que la competencia legislativa autonómica se puede ejercer con el sólo límite, en primer término, del Ordenamiento comunitario y, de manera mucho más limitada, del Ordenamiento estatal a través de su actuación derivada de la regulación de los aspectos que se vean afectados por el principio de unidad económica (149.1.13 CE), las competencias relativas a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) y los títulos estatales que juegan de fondo en el ejercicio autonómico de la práctica totalidad de las competencias (art. 149.1.6 y 8 –legislación civil y mercantil– y 149.1.9 –propiedad industrial–)<sup>78</sup>.

De estas normas autonómicas adoptadas antes y después de la promulgación de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, se pueden identificar gran número de elementos comunes en los distintos campos analizados como han sido el ámbito de protección, los fines que las inspiran, los distintos niveles de protección, la naturaleza jurídica de las instituciones que se regulan en las mis-

76. Vid. la STS de 16.12.1988, RJ 1988/9405. En este litigio, relativo a la impugnación por el Estado de la reglamentación autonómica de la Butifarra catalana, el Tribunal no aprecia que, mediante dicha reglamentación, se haya infringido el artículo 139.2 de la Constitución garantizador de la libre circulación de bienes en todo el territorio español, pues "... la realidad es que en modo alguno resulta mediatizada o coartada la circulación de los productos que no estén amparados por la denominación establecida, enderezada a garantizar la calidad de un producto típico...".

77. Entre otros, véase: Casado Cerviño, A.: "*Marcas de garantía...*", pág. 497; Largo Gil, R.: "*Las marcas de...*", pág. 24; Leach Ros, B.: "*Las denominaciones...*", pág. 349.

78. López Benitez, M.: "*Competencias sobre...*", pág. 827.

mas, las funciones de los órganos de gestión y de los órganos de control, el establecimiento de los regímenes sancionadores, etc<sup>79</sup>.

Ante la emergencia del fenómeno de los Ordenamientos autonómicos, insospechado hasta hace poco tiempo y que ha arraigado solidamente, Martín Retortillo considera que estos nuevos diecisiete Ordenamientos jurídicos están llamados a convivir entre si cada uno en su territorio, pero a convivir también con el Ordenamiento jurídico para todo el Estado. Se producirá, sin perjuicio de la incidencia de normas supranacionales el fenómeno denominado “interferencia o interconexión de Ordenamientos jurídicos” a cuyo estudio se atiende al abordar la naturaleza jurídica de la institución<sup>80</sup>.

Así, el legislador autonómico sigue encontrándose con una primera opción que consiste en el hecho de regular la institución junto a la ordenación vitivinícola o legislar de una manera conjunta la política agroalimentaria. Junto a ello, tras las reformas estatutarias, el legislador deberá atender, entre otras cuestiones, la ampliación o simplificación de los niveles de protección respecto a los contemplados en la legislación estatal, la coexistencia con las marcas y la regulación de los órganos de gestión y de control.

Igualmente, ha habido una dificultad en extender el ámbito de la DO a los productos agroalimentarios y de momento, la extensión a los productos industriales sólo se ha dado a través de la citada Ley gallega sobre piedras ornamentales, cuya constitucional fue confirmada por el propio TC. Actualmente se discute por la doctrina la posibilidad de extender el régimen de protección de las DO hasta los productos industriales o a las prestaciones de servicios en el ámbito de servicios referidos a la actividad turística<sup>81</sup>.

79. Guillem Carrau, J.: *Las denominaciones...*, págs. 352 y ss.

80. Este complejo sistema de fuentes que se instala sobre la materia objeto de estudio debía ser objeto de racionalización por la legítima aspiración de los ciudadanos a tener seguridad jurídica (Véase Martín-Retortillo Baquer, L.: *La interconexión de los Ordenamientos...*, págs. 50 a 56).

81. Bercovitz Rodríguez-Cano afirma que no cabe ignorar esta posibilidad aunque es evidente que esta extensión plantea problemas en la medida en que los servicios no están normalmente vinculados a productos originarios de una zona determinada, sino solamente a actividades realizadas en esa zona y basada en una forma tradicional de actuar. La transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de turismo ha hecho que se creen denominaciones geoturísticas en las Leyes de turismo autonómicas y que se constituyan registros regionales de denominaciones o distintivos geoturísticos. Sin embargo a través de estas normas no puede concluirse que estamos ante una denominación de origen sino ante una medida de fomento para hacer propaganda oficial, exterior o interior, de esas denominaciones, sin garantizar la calidad, sin incluir a sus miembros en ningún tipo de organización parecida a los Consejos Reguladores y sin que las características que se propagaban dependieran de factores naturales reales (Vid, entre otros, Bercovitz Rodríguez-Cano, A.: “*Nociones introductorias...*”, pág.

Por último, la conflictividad no se deriva sólo de la actividad legislativa estatal sino también de la actividad normativa de las propias Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, el TC ha tenido que dirimir el conflicto de competencias entre las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Castilla y León en relación con la Orden castellano-manchega de creación de la IG “Vino de la Tierra Castilla”<sup>82</sup>.

89; Gómez Lozano, M.: *Los signos distintivos en la...*, págs. 51 y ss. y “*La denominación geoturística...*”, pág. 343; Leach Ros, B.: “*Las denominaciones...*”, pág. 343; López Benitez, M.: *Las denominaciones...*, págs. 72 y 74).

82. El objeto de este proceso constitucional es determinar si la Orden de 19 de noviembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por la que se regula la indicación geográfica “Vino de la Tierra de Castilla” y se establecen los requisitos para su utilización, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. La controversia competencial que se pretende suscitar, para el TC, “...carece de relevancia constitucional puesto que no ha quedado acreditada la existencia de invasión, menoscabo o condicionamiento del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Esa falta de la necesaria conexión con el ámbito competencial propio, presupuesto necesario e insoslayable del conflicto positivo de competencia, se confirma además por el hecho de que, en el supuesto de que se considerase que no era posible que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha dictara la Orden impugnada, la consecuencia que se seguiría no sería el reconocimiento de la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, puesto que en ningún caso podría ésta realizar una actuación como la llevada a cabo por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que se encuentra en el origen del presente proceso constitucional, sino la afectación a las competencias de un tercero, el Estado, el cual, ni ha sido parte en la controversia planteada, ni tampoco ha acudido ante este Tribunal Constitucional reaccionando, a través de los mecanismos previstos al efecto en la Constitución española y en nuestra Ley Orgánica, ante esa eventual vulneración de su acervo competencial propio. Y es que ni la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha puede autorizar una denominación genérica que excede de su ámbito territorial y de su propia denominación como Comunidad Autónoma ni tampoco podría Castilla y León por las mismas razones” (STC 44/2007, FJ 9). No obstante, es de referencia obligada también el voto particular que formula el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel respecto de la Sentencia puesto que, en su opinión, “...no puede negarse que el comportamiento normativo de la Comunidad de Castilla-La Mancha a través del empleo exclusivo de la denominación geográfica “Castilla”, resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, considerando incluido en el acervo competencial autonómico establecido en la Constitución la determinación de la denominación propia de la Comunidad Autónoma a la que hace referencia el art. 147.2 a) CE, de tal forma que, habiendo asumido ambas a través de los respectivos Estatutos de Autonomía las denominaciones de Castilla-La Mancha y Castilla y León, resulta inadmisibles el empleo exclusivo, por parte de una de ellas, de la denominación genérica “Castilla”, dado que, conforme a lo sentado en la STC 94/1985, de 29 de julio, la función identificadora de la denominación de la Comunidad Autónoma determina que la competencia reconocida a estas no se agota únicamente en la potestad para fijar su denominación sino también para regular, de forma exclusiva, su utilización de modo que la denominación no pueda ser utilizada por otra sin el consentimiento de aquélla a la que corresponde. En este caso concreto, en el que la denominación afecta a dos Comunidades Autónomas, estimo que resulta contrario al orden constitucional de competencias que cada una se apropie en exclusiva del empleo de dicho término, máxime si ello supone, como en el caso planteado, el impedir a otra su uso, dado que, a mi entender, se condiciona el legítimo ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al obstaculizar que esta última utilice su toponímico (...). Por todo ello estimo que lo correcto hubiera sido la admisión del conflicto para, analizado en profundidad el “enfrentamiento” competencial entre ambas Comunidades, decidir en consecuencia”. Véase, entre otros: Vidal Martín, T.: “*El fin de la guerra...*”, págs. 288 y ss.

## Niveles de protección

Respecto a los niveles de protección de la calidad reconocidos por la Ley 24/2003, la doctrina se plantea si las Comunidades Autónomas podrían alterar los establecidos para los productos vitivinícolas. Ante esta cuestión la redacción del artículo 13.1 de la Ley estatal 24/2003 establece un facultativo “*los vinos podrán...*” que no aporta elementos para esclarecer la cuestión planteada<sup>83</sup>.

Al respecto, es evidente que la disposición mencionada no supone un *numerus clausus* de categorías, por lo que el legislador autonómico, en un principio, no encontraría más límites que los derivados del reparto competencial de la Constitución española, pues como se ha mencionado en el apartado de este capítulo dedicado a la cuestión competencial, la introducción de nuevas categorías debe incardinarse en el máximo respeto a la unidad de mercado garantizada por el artículo 132 de la Constitución y la ordenación general de la economía del artículo 149.1.13. De igual modo, el legislador autonómico debería reconocer como límites a su capacidad normativa el acervo comunitario desarrollado en torno a la libre circulación de mercancías. Es oportuno traer a colación el abuso de figuras intermedias (labels de calidad, vinos de la tierra, etc.) por las Comunidades Autónomas que sospechosamente protegen sus vinos, cuyas zonas de producción coinciden con su territorio, con etiquetas de calidad que adoptan el nombre de la Comunidad. En el ámbito comunitario este abuso se imputa igualmente a las autoridades nacionales de los EM y ha provocado litigios varios ante el TJCE<sup>84</sup>. En este sentido, es conocido que una denominación genérica delimitada geográficamente es una *contradictio in terminis*, siendo en realidad una marca de garantía que, conforme a derecho, debería estar abierta a la entrada de competencia incluso de otras Comunidades, siempre y cuando se cumplan los reglamentos al uso<sup>85</sup>.

Por todo ello, respecto a la cuestión de si el listado de niveles de protección establecido en la Ley de la Viña y el Vino constituye un *numerus clausus o apertus* la respuesta parece que ha de ser deducida del análisis de la legislación autonómica que no se ha separado un ápice de lo dispuesto por el legislador estatal y comunitario.

83. López Benitez, M.: *Del Estatuto...*, pág.134.

84. Véase, entre otras: STJCE de 12.10.1978, asunto Eggers, 13/78, Rec. pág. 1935; STJCE de 10.11.1992, asunto Exportur, C3/91, Rec. 1992-9, pág. I-5552; STJCE de 7.05.1997, asunto Pistre, C-321/94, C-322/94, C-323/94, y C-324/94; y más recientemente, STJCE de 17.6.2004, asunto etiqueta de calidad valona, C-255/03.

85. De la Calle Robles, L.: “*Denominaciones de...*”, pág. 35.

En relación con los niveles de protección, al igual que se ha diferenciado anteriormente, cabe distinguir entre las leyes autonómicas circunscritas al ámbito de la viticultura y aquellas leyes que abarcan el conjunto del sistema agroalimentario aunque las mismas recogen con mayor o menor fidelidad los niveles de protección establecidos por el derecho comunitario y los creados en el margen de decisión que le resta por el legislador estatal.

Respecto a las leyes autonómicas estrictamente vitivinícolas, de manera idéntica al legislador estatal, la norma desglosa los distintos niveles de protección en, por un lado, VCPRD, que comprenden los vinos de calidad con IG, los vinos con DO, los vinos con DOC y los vinos de pago y, por otro, los vinos de mesa, que se dividen en vinos de mesa y vinos de mesa con derecho a la mención tradicional “vino de la tierra”<sup>86</sup>.

En cuanto a los niveles de protección de las leyes autonómicas cuyo objeto es la calidad agroalimentaria en su conjunto, procede destacar al legislador rio-

86. Así, es destacable que el legislador manchego regule en esta Ley la figura de los vinos de mesa con indicación geográfica y la de los vinos de la tierra de Castilla La Mancha, previamente al reconocimiento de dichas figuras por el legislador estatal. De este modo, por su carácter previo a la Ley estatal, son de referencia los artículos 27, 28 y 29 de la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla La Mancha. En esta Comunidad Autónoma, la calificación de los vinos para cada nivel de protección se efectuará por el Instituto Vitivinícola de Castilla-La Mancha (IVICAM) en los términos establecidos en el artículo 33 de la Ley vitivinícola castellano-manchega. Al margen de la calificación y descalificación de los vinos, se regula por este legislador la certificación de origen o de procedencia. También es importante que se remita para la regulación de los vinos de pago, en virtud de la Disposición Adicional Segunda de la Ley, al Decreto 127/2000 de la Junta de Castilla-La Mancha. En la Comunidad Autónoma del País Vasco, con carácter previo también a la Ley estatal, el Título IV de la Ley 5/2004 de Ordenación Vitivinícola quedo dedicado a la regulación de los vinos de calidad producidos en dicha Comunidad y a su protección. En este primer grupo de legisladores autonómicos vitivinícolas, con posterioridad a la Ley estatal, cabe citar los artículos 37 a 43 de la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana. Como curiosidad de esta Comunidad Autónoma, debe mencionarse que la indicación “Vinos de la tierra de Castellón” fue creada con carácter previo a esta Ley y, como expresamente se determinó en la orden correspondiente, su reconocimiento deriva directamente del artículo 51 del Reglamento CE nº 1493/1999 (Véase: Orden CAPA de 23 de septiembre 2003, DOGV 4601, de 30.10.2003). De manera similar a lo referenciado, queda establecido en el Título II de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y el Vino de Castilla y León, que respeta el esquema básico de la Ley estatal, salvo en lo relativo al embotellado en origen que es obligatorio para los vinos de la Tierra de Castilla y León, los vinos de calidad con IG y los vinos de calidad con DO (López Benítez, M.: “Algunas anotaciones sobre...”, pág. 41). Mención específica merece el Capítulo I del Título III de la Ley Foral 16/2005 de Navarra, en el que no se considera a los vinos de mesa dentro del sistema de niveles de protección del origen y la calidad de los vinos, clasificando los niveles de protección en vinos de la tierra, vinos con DO Navarra y vinos de pago, requiriéndose en este último caso que las tierras para las que se reconoce dicho nivel de protección fueran durante 10 años antes reconocidas como DO. En la Ley 10/2007, de protección del origen y la calidad de los vinos de Andalucía, el artículo 6 recoge idénticos niveles de sistema a los contemplados en la Ley estatal.

jano, cuya Ley abarca las figuras de calidad agroalimentaria existentes y las que se puedan crear en el futuro dentro de un marco jurídico adecuado para conseguir estos fines, incluyendo las marcas de garantía y las marcas colectivas y realizando una determinación expresa de dicho marco legal de ámbito comunitario y estatal. Esta inclusión en el ámbito de protección de la ley de las marcas de garantía y de las marcas colectivas es destacable e innovadora en España<sup>87</sup>.

En definitiva, como se ha planteado en el marco del Libro Verde de Calidad Agroalimentaria, quizás sea conveniente plantear una simplificación de los distintos niveles de protección con el fin de avanzar en la transparencia y en la información al consumidor<sup>88</sup>.

87. Asimismo, cabe destacar que, el legislador gallego, en esta cuestión, emplea el término denominación geográfica para abarcar a las DOP, IGP, las denominaciones específicas y las denominaciones geográficas de bebidas espirituosas, los vinos de mesa con IG y las distintas categorías de vcpd de la normativa comunitaria. En este grupo, respecto a la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Ley 5/2005 de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria, como se afirma en su exposición de motivos y se desarrolla en el artículo 4 de la Ley, "...ordena y regula el funcionamiento en la Comunidad Autónoma de La Rioja de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria desarrollados al amparo de los Reglamentos Europeos 2092/91 (agricultura ecológica), 2081/92 (protección de productos agrícolas y alimenticios ligados a un origen geográfico) y 2082/92 (protección de productos agrícolas y alimenticios no ligados a un origen geográfico), las figuras de calidad agroalimentaria basadas en marcas de garantía o en marcas colectivas tal y como se definen ambas en el Capítulo II, Título VII de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas, las derivadas de la legislación estatal en materia vitivinícola; así como cualquier otra figura de protección que pueda regularse en este ámbito en el futuro en base a normativas comunitarias, estatales o autonómicas". Igualmente, conviene señalar que la Ley 8/2002 de vitivinicultura de La Rioja no se ocupa de los niveles de protección sino a efectos de los regímenes sancionadores y la gradación de las infracciones. En este contexto, la innovación terminológica del legislador gallego se recoge en La Rioja en el artículo 7 de la Ley 2/2005, de 18 de febrero. En este conjunto de Comunidades Autónomas con Ley general de calidad agroalimentaria, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, mediante la Ley 14/2003, de calidad agroalimentaria se ha definido y regulado con carácter general las DOP y las IGP y el procedimiento para aprobar su reconocimiento en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Los vinos de calidad se encontraban ya regulados en la Ley 15/2002, de ordenación vitivinícola. Debe mencionarse que en la citada Ley de calidad agroalimentaria se contiene una definición de denominaciones geográficas circunscrita al ámbito de las bebidas espirituosas en un curioso capítulo de "otras figuras de protección de la calidad" junto a las especialidades tradicionales garantizadas, la marca de calidad agroalimentaria, la producción integrada o ecológica y la producción transgénica y que la mención "vino de la tierra" fue incorporada en 2005 al conjunto de figuras de calidad mediante la modificación de la Ley 15/2002, de Ordenación Vitivinícola, por la Ley 15/2005, de Ordenación económica. Por último, el legislador aragonés diferencia el concepto de calidad estándar y calidad diferenciada e incluye en el segundo las llamadas denominaciones geográficas de calidad, incorporadas al artículo 27 de la Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria de Aragón. En la Ley aragonesa, el término denominaciones geográficas de calidad como objeto de protección, ha sido ampliamente desarrollado y abarca las DOP e IGP reguladas en el Reglamento CE nº 510/2006 y los vinos de la tierra y las distintas categorías de vcpd contempladas en el Reglamento CE nº 1493/1999 y en la Ley 24/2003.

88. Algún sector de la doctrina italiana se ha manifestado en contra de dicha simplificación (Albisini, F.: "*Un libro verde sulla* - ..., pág. 10) y, en nuestro ámbito, con carácter previo al Libro verde, Coello Martín se posicionó a favor de la simplificación en vinos de mesa y vinos amparados (VCPD) del marco legislativo andaluz (Coello Martín, C.: *Las bases históricas*..., pág. 1460).

## Coexistencia con las marcas

Respecto de los ámbitos de protección de las disposiciones autonómicas, éstas vienen a coincidir en manifestar la protección de los signos en cuestión frente a los usos distintos a los regulados, desde la producción hasta la comercialización, declarando que los mismos no pueden ser empleados en la designación, presentación o publicidad de productos que no cumplan los requisitos exigidos en cada caso<sup>89</sup>.

89. Cabe destacar también la mención del apartado 3 del artículo 27 de la Ley castellano-manchega a la reserva de uso de los nombres propios en favor de los vinos de mesa o vinos vcprd. Interesa señalar que, en Castilla-La Mancha, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley 8/2003, cuando las agrupaciones de productores reconocidas como interprofesionales, sean titulares de un derecho de marca sobre el logotipo o signo reservado para su empleo en la presentación de tales vinos podrán licenciar su uso por los embotelladores y además podrá identificarse un valor de certificado de denominación de origen a la contraetiqueta o precinto licenciado por la interprofesional. Asimismo, en el artículo 26 de la Ley de Ordenación Vitivinícola del País Vasco, se limita el derecho de uso de los nombres protegidos en productos amparados y se destaca la prohibición de utilizar indicaciones falsas o falaces en cuanto a la procedencia, origen, naturaleza o características esenciales en el envase, en la publicidad o en otros documentos. El legislador autonómico del País Vasco extiende la protección a todas las fases desde la producción hasta la comercialización, presentación, publicidad, etiquetado y documentos comerciales. De este modo, se precisa que las marcas, nombres comerciales, o razones sociales que hagan referencia al nombre protegido sólo podrán utilizarse en vinos con derecho a los mismos. Por último, se precisa que cuando la marca de un producto sea utilizada para varios niveles de protección deberá indicarse claramente el mismo para evitar la confusión del consumidor. Con posterioridad a la Ley estatal, por ejemplo, procede mencionar los artículos 35 y 36 de la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana. En particular, la protección comprende desde la producción a todas las fases de comercialización, presentación, publicidad, etiquetado y a los documentos comerciales de los productos en cuestión. Dicha protección, reza el artículo 37 de esta ley, implica la prohibición de emplear cualquier indicación falsa o que induzca a confusión acerca de la procedencia, origen, naturaleza y características esenciales de los productos tanto en el envase o embalaje, como en la publicidad y documentos relativos a ellos. Al final, respecto a la legislación autonómica esencialmente vitivinícola, cabe destacar que la Ley del Vino de Castilla y León, al contrario de otras leyes autonómicas, se abstiene tan siquiera de repetir lo que la Ley del Vino estatal dispone en cuanto a la titularidad, uso, gestión y protección, por entender, con mejor criterio que la propia Ley estatal que tales preceptos afectan a la competencia exclusiva del Estado sobre propiedad industrial y legislación mercantil. En este sentido, la Ley castellanoleonesa únicamente incluye dos determinaciones relativas a la protección de los nombres y las marcas pero que por no afectar al núcleo duro de la regulación mercantil de la materia resultan, a juicio de López Benitez, perfectamente incardinables y legítimas en la competencia autonómica, como son el uso de nombre de unidades territoriales menores incluidas en un nivel de protección (art. 13.1 de la citada Ley) y la asociación de marcas a un determinado nivel de protección (art. 13.2 de la misma Ley) (López Benitez, M.: *“Algunas anotaciones sobre la...”,* pág.19). De este modo, el legislador castellano-leonés pone especial atención al uso de las marcas por los operadores vitivinícolas y, en virtud del artículo 13 de la Ley castellano-leonesa, autoriza que sea el Reglamento de cada vcprd donde se extienda la protección otorgada al nombre geográfico al uso de los nombres de la región, comarca, subzona, municipios, localidades y lugares correspondientes a la zona de producción, elaboración y envejecimiento delimitada, quedando bajo la competencia del Consejero de Agricultura la autorización de la utilización de una marca acogida a un nivel de protección para se utilizada en la

En este contexto, la Comisión plantea en el Libro Verde si debe fomentarse más activamente el uso de otros instrumentos como la protección de las marcas registradas. Junto a las denominaciones geográficas se observan figuras jurídicas vecinas o cercanas a las mismas. Entre éstas, pueden distinguirse, por un lado, instrumentos creados desde el derecho público como son las especialidades tradicionales garantizadas o los labels de calidad, y, por otro, las marcas colectivas y las marcas de garantía, figuras propias del Derecho de marcas, pero que gozan de elementos en común con las denominaciones geográficas.

En todo caso, la coexistencia entre una marca y una DO o IG puede ser organizada por el Ordenamiento Jurídico, considerando a ambas Instituciones complementarias a pesar de ser diferentes las unas de las otras<sup>90</sup>. A modo de ejemplo, en

comercialización de vinos que no gocen de ese nivel de protección. Analizando con detalle lo apuntado, es relevante incidir en que la finalidad de ambas menciones es evitar la confusión del consumidor y, por ello, parece que tienen que ver más con reglas de etiquetado que con el propio Derecho de marcas. La excepción por autorización del Consejero autonómico para utilizar una marca acogida a un nivel de protección en la comercialización de vinos que no gozan de dicho nivel es un punto cuanto menos criticable (López Benitez, M.: “*Algunas anotaciones sobre la...*”, pág.21). La Ley 10/2007, en Andalucía, regula la cuestión en su artículo 11. En cuanto a las disposiciones legislativas autonómicas que abarcan la calidad agroalimentaria, el artículo 9 de la Ley dictada por el Parlamento de Galicia y el artículo 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña son una referencia al respecto. En cuanto a la coexistencia con las marcas, por ejemplo, el legislador gallego señala, en el artículo 9 de la Ley de Calidad Agroalimentaria, que sólo podrán usarse las marcas, nombres comerciales o razones sociales que hagan referencia a los nombres geográficos protegidos en productos con derecho a la denominación de que se trate sin perjuicio de lo contemplado en la normativa comunitaria sobre la materia. Como se ha comentado, en La Rioja, se definen específicamente las marcas de garantía y las marcas colectivas en el artículo 6.2 de la Ley de sistemas de calidad agroalimentaria, destacando que el pliego de condiciones de usuarios de la marca colectiva deberá ser aprobado por la Dirección General competente del Gobierno regional con carácter previo a su llevanza al registro, habilitándose a tal efecto registros específicos para las figuras de calidad y las marcas colectivas por los artículos 11 y 12 de la Ley. En Aragón, las marcas, nombre comerciales o razones sociales que hagan referencia a los nombres geográficos protegidos por las denominaciones únicamente podrán utilizarse en productos con derecho a la denominación de que se trate, sin perjuicio de la normativa comunitaria. De acuerdo con el artículo 29 de la Ley de calidad alimentaria aragonesa, cuando una marca, nombre comercial o razón social se utilice para productos al amparo de una denominación geográfica de calidad y fuera de la misma simultáneamente, deberá evitarse la competencia desleal entre los operadores y la confusión de los consumidores mediante la introducción en el etiquetado, presentación y publicidad de estos productos de los elementos suficientes para diferenciar los unos de los otros de manera clara y sencilla.

90. Las experiencias más recientes en derecho comparado, la jurisprudencia comunitaria y el derecho internacional, consideran que estos derechos forman parte de la propiedad industrial. Así, por ejemplo, como se ha estudiado en capítulos anteriores de este trabajo, en un principio mientras que la marca registrada de buena fe anteriormente a la fecha de depósito de la solicitud de registro de una DOP/IGP puede seguir siendo utilizada, las denominaciones geográficas anteriores que entraban en conflicto con DOP/IGP por usurpación o imitación no podían coexistir más de 5 años en el mercado. Ello en virtud de lo dispuesto en la redacción original del artículo 13 del entonces vigente Reglamento (CE) n°

nuestro Ordenamiento, las denominaciones geográficas están protegidas en el marco de la Ley del Vino, del Derecho Mercantil (marcas, competencia, y sociedades), del Derecho Penal y del Derecho Comunitario<sup>91</sup>. En cierto modo, se puede afirmar que nos encontramos ante una institución de carácter “transversal”<sup>92</sup>.

### Órganos de gestión y órganos de control: los Consejos Reguladores

La posibilidad de que los órganos de gestión se constituyan como órganos de naturaleza jurídica privada fue una de las novedades de la legislación estatal que ha levantando las críticas de la doctrina administrativista, al considerarse que el abanico de posibilidades organizativas abierto es de difícil puesta en marcha por alejarse de la tradición jurídica de nuestro país<sup>93</sup>. En este contexto, la doctrina también apunta la contradicción entre la nueva Ley de la Viña y del Vino y algunas leyes autonómicas. Así, por ejemplo, la normativa catalana en cuanto a los órganos de control y gestión es contradictoria con la emanada del legislador estatal. En particular, los artículos 25 y 26 de la Ley de la Viña y el Vino y el artículo 11 de la Ley autonómica catalana mantienen criterios completamente distintos respecto de la separación de los órganos de control y gestión de los Consejos Reguladores<sup>94</sup>.

En cuanto a la gestión de los signos de calidad, en el conjunto de Parlamentos autonómicos ha coincidido el legislador en separar dichas funciones de las de control, salvo el legislador autonómico catalán. Esta distinción es preceptiva por lo dispuesto por el derecho comunitario y estatal como ha sido afirmado anteriormente<sup>95</sup>.

2081/92, que actualmente ha sido modificada. No obstante, se preveía la coexistencia para los nombres geográficos homónimos de las DOP/IGP (arts. 12.2 y 7.4 y 5).

En el ámbito internacional, como ha sido detallado, el Acuerdo ADPIC prevé que las marcas registradas de buena fe en un Estado con carácter previo a la firma del Acuerdo por dicho Estado o con carácter previo a la fecha de protección de la IG en el Estado de origen, pueden coexistir sin limitación en el tiempo (art. 24.5 ADPIC, conocida como cláusula del abuelo o de los pecados del pasado). Para las IG vitivinícolas, el ADPIC dispone la coexistencia de homonimias bajo condición de tratamiento diferenciado para evitar el error del consumidor.

91. Millán Salas, F.: “*La denominación de...*”, pág. 65.

92. Embid Irujo, J. M. : “*Las competencias económicas...*”, pág. 432.

93. Fanlo Loras, A.: *Informe CCA...*, pág. 407.

94. Martín Rodríguez, M. A. y Vidal Giménez, F.: “*La nueva ley...*”, pág.61.

95. En el caso de Castilla y León, afirma López Benítez que más compleja es la solución en los supuestos en que el Reglamento de la Denominación haya permitido que las labores de control las realice una entidad privada. En estos casos, es evidente que ésta no puede actuar las funciones públicas enumeradas en el art. 38 de la LVCL. El art. 39 pretende resolver esta cuestión mediante una previsión bastante ambigua. Dice al respecto que «el control y la certificación de los vinos de pagos reconocidos dentro de la zona de producción de un vino de calidad con indicación geográfica, denominación de origen

En relación con los órganos de gestión en el ámbito autonómico, cuando se trata del nivel de protección de DO o DOC se suele reservar para identificar a dichos órganos de gestión el término Consejo Regulador y se les reconoce personalidad jurídica propia, autonomía económica, plena capacidad jurídica y capacidad para cumplir sus funciones, entendiendo que quedan sujetos al derecho público en lo relativo a su constitución, organización y procedimiento electoral y en las actuaciones que impliquen un ejercicio de funciones públicas.

En cambio, cuando se trata de otros niveles de protección, se determina su personalidad jurídica única y naturaleza privada proponiendo para los mismos la forma de asociación privada y prohibiendo la utilización del término Consejo Regulador en algunos casos.

Asimismo, nos encontramos con disposiciones autonómicas que inciden en el criterio adoptado en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, de introducción de la novedad legislativa de los órganos de gestión privados, otorgando a los mismos facultades y supervisando su funcionamiento como directores determinadas figuras de calidad agroalimentaria y otras que no. No obstante, apunta López Benitez, la Ley estatal “...no diseña un modelo de gestión, control y certificación de los vinos con calidad, sino que, por el contrario, abre un menú muy variado, provisto de componentes incluso antagónicos, para que las Comunidades Autónomas elijan”<sup>96</sup>.

En el conjunto de Comunidades Autónomas que legislaron con carácter previo a la Ley 24/2003, el artículo 23 de la Ley del Vino de Castilla-La Mancha establece que las organizaciones de productores serán reconocidas para los dis-

o denominación de origen calificada deberán ser realizados por el órgano de control del nivel de protección en el que están incluidos». Lo que, a nuestro juicio, pretende expresar este precepto lo expresa con mayor propiedad el art. 27.4 de la LV, en el sentido de que, como chirriaría que estos organismos privados desempeñasen ciertas funciones públicas —como, por ejemplo, el ejercicio de la potestad sancionadora—, que no pierden empero esa cualidad por el hecho de que el control de los vinos se haya confiado a una entidad privada, elevarán sus decisiones a la autoridad competente para la que tendrán un carácter vinculante. Trasladando estas previsiones al problema que ahora nos ocupa parece que, en el caso de las Denominaciones de Origen, esta autoridad competente no ha de ser otra que el propio Consejo Regulador en cuanto órgano de gestión. Sin embargo, la cuestión no queda clara en la LVCL porque, de un lado, el art. 47.1, antes aludido, parece sostener lo contrario, y, porque, de otro lado, el art. 26.2 de la LVCL, cuando enumera las funciones de los órganos de gestión, tampoco enumera estas atribuciones de control de naturaleza pública, probablemente porque está contemplando genéricamente los órganos de gestión, tanto los de naturaleza pública como los de naturaleza privada (López Benitez, M.: “*Algunas anotaciones sobre...*”, pág. 38)

96. López Benitez, M.: “*Algunas anotaciones sobre...*”, pág. 17.

tintos niveles de protección por la Consejería como órganos de gestión, reservando a las agrupaciones de productores de vinos VCPRD la denominación de Consejo Regulador cuando reúnan los requisitos establecidos en la legislación vigente para ser reconocidas como interprofesionales. Esta mención legal es confusa puesto que, como es conocido, las interprofesionales no tienen personalidad jurídica pública en nuestro Ordenamiento<sup>97</sup>.

97. Así, por un lado, en el artículo 23.1 de la Ley castellano-manchega, se reconoce a las agrupaciones de productores y a las asociaciones privadas constituidas a iniciativa de los productores la posibilidad de constituirse en órganos de gestión que adoptarán la denominación de Consejo Regulador cuando puedan ser reconocidas como interprofesionales y se subrogarán en la titularidad de bienes, derechos y obligaciones de los actuales Consejos Reguladores de acuerdo con la disposición transitoria segunda de dicha ley. Por otro, el artículo 25 de la citada Ley determina que dichas asociaciones profesionales o empresariales legalmente constituidas se someterán al derecho privado salvo respecto a los actos dictados en el ejercicio de determinadas funciones que podrán ser objeto de impugnación en vía administrativa ante el órgano competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería, determinándose algunos de los casos, por ejemplo, respecto al ejercicio de la función de establecer los rendimientos, límites máximos de producción y transformación, la forma, condiciones y control del riego, la llevanza de registros reglamentarios y la gestión de los recursos económicos establecidos para la financiación de los mismos. En este sentido, procede concluir que las funciones públicas de certificación y control serán desempeñadas por un organismo autónomo de carácter administrativo, el Instituto del Vino de Castilla-La Mancha, IVICAM. En Navarra, se manifiesta la Ley foral de ordenación vitivinícola en sus artículos 19 y 20, precisando para los vinos de pago en su artículo 21 que el órgano de gestión, de personalidad jurídica privada, podrá gestionar varios vinos de pago. En Castilla y León, el artículo 24 distingue, por un lado, la figura del Consejo Regulador como Corporaciones de Derecho público para la gestión de las DO, las DOC y los vinos de pago y, por otro, las asociaciones privadas legalmente constituidas como órganos de gestión de los vinos de calidad con IG. Respecto a éstas últimas, como se ha afirmado respecto al caso manchego, en Castilla y León, se coincide al señalar que será el Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León el órgano que desempeñará las funciones públicas que por su naturaleza privada dichas asociaciones no puedan desempeñar. En la Ley 9/2006, de calidad alimentaria de Aragón se articula también la posibilidad de que los órganos de gestión de los vinos de pago tengan personalidad jurídica privada cuando haya inscrito un solo vitivinicultor. No obstante, los órganos de gestión de las DO y DOC de vinos y las DOP e IGO de productos alimenticios tendrán carácter de corporación de derecho público y se denominará Consejo Regulador. Como Disposición Adicional novena se preceptúa que reglamentariamente se determinará la forma de gestión para los vinos de la tierra y los vinos de pago, pudiéndose establecer que se aplique lo dispuesto en la propia Ley aragonesa para los Consejos Reguladores. Por último, no sólo por la historia y la tradición de esta región en la elaboración de vino el modelo organizativo de las figuras de calidad agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja merece mención separada al resto de Comunidades Autónomas. La regulación riojana se singulariza entre las autonómicas en función de las disposiciones relativas a la organización de los órganos de gestión y control de las denominaciones geográficas. En La Rioja, el artículo 6 de la Ley de sistemas de calidad agroalimentaria resuelve igualmente la cuestión de la naturaleza jurídica pública o privada de los órganos de gestión pero precisando que cuando se adopte la opción de la naturaleza privada, la asociación privada que resulte quedará abierta a todos los operadores. Así, el modelo establecido en La Rioja comprende el funcionamiento, gestión -permitiendo tanto las formas jurídico-públicas como las privadas-, promoción, control, certificación y procedimiento sancionador en el ámbito de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria. En el ámbito del control y la certificación, cabe destacar que la Ley de sistemas de calidad agroalimentaria de La Rioja introduce una mención al autocontrol por los operadores y subraya que la principal característica de las figuras reconocidas como órganos de gestión

En el ámbito autonómico, de este modo, existe un segundo grupo de Comunidades Autónomas en cuyas leyes sectoriales se identifican los órganos de gestión como modelos corporativos de naturaleza pública<sup>98</sup>.

de naturaleza privada es el autocontrol por parte de los operadores, y, en algunos casos, un control por certificaciones externas, basadas en el cumplimiento de una norma técnica, reglamento o pliego de condiciones. En el artículo 17 de la Ley de sistemas de calidad agroalimentaria de La Rioja se inserta una definición de Autocontrol cuya literalidad es la siguiente: "...Los operadores serán los responsables primeros del cumplimiento de las normas que les afecten, ejecutando las actuaciones necesarias para acreditar el citado cumplimiento frente a las entidades externas de control y/o certificación y al órgano de la Comunidad Autónoma responsable de la superior inspección". En idéntico sentido, se manifiesta el legislador aragonés. Por último, el artículo 18 de la Ley 10/2007 articula esta posibilidad y la de fragmentación de las facultades corporativas en el territorio de Andalucía, hecho que ha sido criticado por la doctrina (Coello Martín, C.: *Las Bases históricas...*, pág. 1446).

98. En estas Comunidades Autónomas, los órganos de gestión de las DOP e IGP aparecen solamente definidos como Corporaciones de Derecho público, como es el caso del artículo 8 de la ley de calidad agroalimentaria de Cataluña, en cuyo preámbulo se introduce la consideración de los consejos reguladores de las DOP e IGP como corporaciones de Derecho público con personalidad jurídica propia, a diferencia de la normativa anterior que los definía como órganos desconcentrados de la administración. Así, el artículo 10.1 de la Ley de Ordenación Vitivinícola de dicha Autonomía corrobora lo afirmado. En este mismo sentido se manifiesta la normativa autonómica sobre la materia en Baleares (Artículo 3 del Decreto 49/2004 de 28 de mayo, de régimen jurídico y económico de los consejos reguladores y de otros entes de gestión y de control de la denominación de calidad, BOCAIB de 5.6.2004). Con carácter previo, el artículo 28 de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas establece que los Consejos reguladores, u otros entes asimilados de gestión y control de denominación de calidad, creados y regulados por la normativa autonómica balear en vigor constituyen corporación de derecho público de base asociativa, con autonomía y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, que deben ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado, sin perjuicio de la aplicación del ordenamiento jurídico público respecto al ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas. En el País Vasco, debe referenciarse el artículo 31.3 de la Ley 5/2004, de 7 de mayo, de ordenación vitivinícola. En Murcia, el artículo 1 de la Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores, afirma que los Consejos Reguladores tendrán personalidad jurídica propia como corporaciones de Derecho público, autonomía económica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones. Complementariamente, véase también el artículo 12.2 de la Ley 2/2005, de 18 de febrero de protección y defensa de la calidad alimentaria gallega. En Cantabria, los Consejos Reguladores también tienen la consideración de órganos desconcentrados en virtud de lo dispuesto en la Ley 3/2000, por la que se crea el Organismo Autónomo Oficina de Calidad Alimentaria. En idéntico sentido se manifiesta la Ley canaria que proclama que los Consejos Reguladores del Vino son Corporaciones de Derecho Público. De igual modo, el legislador de la Comunidad Valenciana apunta la figura del Consejo Regulador para las DO y DOC de manera idéntica a la Ley 24/2003 en sus artículos 44 y siguientes, determinando que "...los órganos de gestión son corporaciones de derecho público, que con carácter general, sujetan su actividad al derecho privado, y están dotados de personalidad jurídica propia y de plena capacidad para el desarrollo de sus fines, pudiendo realizar toda clase de actos de gestión y administración, excepto en las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades o funciones públicas, en las que deben sujetarse al Derecho administrativo", pudiendo un órgano de gestión ocuparse de dos o más denominaciones de calidad con IG, DO, DOC y, en su caso, vinos de pago. En la Comunidad Valenciana, tras la conocida como Ley de acompañamiento del año 2006, se ha establecido que todos los Consejos Reguladores creados hasta la fecha se constituyen como corporaciones de derecho público, sin perjuicio de dejar abierta para los futuros la posibilidad de adoptar una naturaleza jurídica pública o privada. Desde el punto de vista de la técnica normativa, merece especial atención en el ámbito de

Junto a lo enunciado, con carácter común, la referencia a las funciones del órgano de gestión en el ámbito autonómico está centrada en la representación, defensa, garantía y promoción de las denominaciones. Esto es también un elemento a destacar, así como la referencia a los principios básicos de organización (ausencia de ánimo de lucro, democracia, representatividad sectorial y paridad, etc.) y a los múltiples aspectos de su composición, competencias, recursos económicos, etc.<sup>99</sup>.

En cuanto al control y certificación de los distintos niveles de protección, las disposiciones normativas autonómicas coinciden en reconocer una doble opción. Incluso en las Comunidades Autónomas que han adoptado el modelo participativo por el que los órganos de gestión se configuran sólo como personas jurídico-públicas, el legislador autonómico particular ofrece la posibilidad de que las potestades de certificación y control sean ejercidas por el propio Consejo Regulador o por una entidad pública o privada. Al tratarse de vinos de calidad con IG, el control podrá ser realizado por un Instituto Tecnológico Autonómico o por una entidad que cumpla los requisitos establecidos para las operaciones de control de conformidad con la norma UNE- EN 45011 o si se trata de inspecciones de conformidad con la norma UNE EN-45004. Será, en definitiva, el propio Reglamento del Consejo Regulador quien se pronuncie sobre la fórmula de control y certificación. Por la doctrina administrativista, se apunta que la elección de la entidad certificadora debe realizarse a través de concurso puesto que se trata del ejercicio de funciones públicas y la elección de la entidad de certificación deberá respetar los principios de transparencia, objetividad, publicidad y competencia<sup>100</sup>.

la Comunidad Valenciana, la opción elegida por Les Corts Valencianes para proclamar que los órganos de gestión de los Consejos Reguladores en la Comunidad Valenciana tendrán naturaleza de Corporaciones de Derecho Público. De este modo, se incluyeron unos preceptos ex professo y sin conexión con ninguna otra norma legal en el Capítulo XXVII, que reza “De la Protección de los sistemas de Calidad Agroalimentaria”, de la Ley 10/2006, de 10 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (DOGV 5416, de 28.12.2006).

99. Véase, por ejemplo, el artículo 44.3 de la Ley valenciana, el artículo 7 de la Ley de sistemas de calidad agroalimentaria de La Rioja, el artículo 9 de la Ley de calidad agroalimentaria catalana o el artículo 31 de la Ley de Ordenación Vitivinícola del País Vasco respecto a los principios básicos organizativos. En cuanto a la composición, véase el artículo 27 de la Ley castellano-leonesa, el artículo 44.6 de la Ley valenciana o los artículos 11 y 12 del Decreto del Gobierno Balear; Respecto a los recursos económicos, el artículo 20.6 de la Ley foral navarra puede servir de referencia sobre la regulación de los recursos económicos. En idéntico sentido, también pueden referenciarse el artículo 32 de la ley castellano-leonesa, el artículo 49 de la ley valenciana, el artículo 17 del Decreto balear o el artículo 17 de la Ley de calidad agroalimentaria gallega.

100. López Benítez, M.: “*Algunas anotaciones sobre...*”, pág. 37. En el ámbito del control y la certificación, cabe destacar que la Ley de sistemas de calidad agroalimentaria de La Rioja introduce una

En el resto de niveles de protección, a las opciones anteriores se añade la posibilidad de realizar el control mediante un órgano de naturaleza pública adscrito al órgano de gestión pero separado del mismo, sin dependencia jerárquica y que se nutra de personal independiente<sup>101</sup>.

En este caso, la necesaria armonización a escala comunitaria de los mecanismos de control y certificación llama a su separación orgánica y funcional de los Consejos Reguladores o de los órganos de gestión de los signos distintivos. Con este fin, sería oportuno reflexionar sobre los “atajos” en materia de certificación y control, como el que se mantiene en algunos Ordenamientos jurídicos, como el del Reino de España, donde la vigente Ley del Vino permite que sea el propio Consejo el que se autocontrole.

### Derecho sancionador

En el ámbito del régimen sancionador, los Parlamentos autonómicos han legislado con mayor o menor extensión, dependiendo de los casos, las funciones de inspección y sanción, el estatuto del personal inspector, la tipificación de las

mención al autocontrol por los operadores y subraya que la principal característica de las figuras reconocidas como órganos de gestión de naturaleza privada es el autocontrol por parte de los operadores, y, en algunos casos, un control por certificaciones externas, basadas en el cumplimiento de una norma técnica, reglamento o pliego de condiciones. En el artículo 17 de la Ley de sistemas de calidad agroalimentaria de La Rioja se inserta una definición de Autocontrol cuya literalidad es la siguiente: “...Los operadores serán los responsables primeros del cumplimiento de las normas que les afecten, ejecutando las actuaciones necesarias para acreditar el citado cumplimiento frente a las entidades externas de control y/o certificación y al órgano de la Comunidad Autónoma responsable de la superior inspección”. En idéntico sentido, se manifiesta el legislador aragonés. Por último, el artículo 18 de la Ley 10/2007 articula esta posibilidad y la de fragmentación de las facultades corporativas en el territorio de Andalucía, hecho que ha sido criticado por la doctrina (Coello Martín, C.: *Las Bases históricas...*, pág. 1446).

101. Por ejemplo, entre otros, pueden relacionarse las siguientes disposiciones: el artículo 36 de la Ley castellano-leonesa, el artículo 15 de la Ley de Calidad Agroalimentaria gallega, el artículo 8 de la Ley de calidad agroalimentaria riojana, artículo 9 del Decreto balear, artículo 13 de la Ley de calidad agroalimentaria catalana. En la Comunidad Valenciana, remitiendo para la determinación de los sistemas de control al artículo 27 de la Ley del Vino estatal, la Ley de Ordenación Vitivinícola de la Comunidad Valenciana precisa que cuando se trate de vinos de mesa, su procedencia será certificada por la Consellería competente en materia de agricultura y alimentación a requerimiento de los interesados (para el resto de niveles de protección la certificación podrá ser expedida por el órgano de control correspondiente) [Artículos 50 de la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana.]. En el País Vasco, se limita la opción al órgano de control integrado o el independiente en el artículo 35 de la Ley de Vitivinicultura. En Navarra, el control será realizado para todos los niveles por un órgano de control único: Institución de Derecho Público, Organismo Público o sociedad pública de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley foral de ordenación vitivinícola.

infracciones y la cuantía y criterios de gradación de las sanciones. Con carácter específico, se han realizado remisiones a las disposiciones de la Ley 24/2003, de la Viña y el Vino<sup>102</sup>.

A modo de conclusión, las normas que determinan el derecho sancionador tienden a configurarse de manera respetuosa con los principios consagrados por la jurisprudencia para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración.

### *VII. Conclusiones*

La cuestión competencial ha sido uno de los prismas de observación del proceso de reformas estatutarias con mayor trascendencia pública

Ante el silencio de la Constitución española sobre las denominaciones geográficas, desde el inicio del proceso autonómico, se consideró la incorporación de la competencia sobre denominaciones de origen a algunos Estatutos de Autonomía en sus primeras redacciones.

Desde el punto de vista del Derecho mercantil, se considera que por su naturaleza de signos distintivos la competencia sobre las mismas corresponde al Estado en virtud de la competencia exclusiva en materia de propiedad industrial. No obstante, el propio Tribunal Constitucional ha reconocido la posibilidad de legislar sobre las mismas con base en otros títulos competenciales como son la agricultura, etc. De este modo, con carácter previo o posterior a la Ley de la Viña y el Vino de 2003, los legisladores autonómicos han regulado las denominacio-

102. De este modo, el principio de tipicidad preside el conjunto de normativas autonómicas, determinándose en algunas de estas disposiciones la figura de los responsables y clasificando las infracciones en leves, graves y muy graves y determinando las consecuencias de la concurrencia de infracciones, las sanciones principales y las accesorias, el apercibimiento, la pérdida del derecho a la obtención de ayudas, la proporcionalidad y efectividad de la sanción, las multas coercitivas y la prescripción. En cuanto a la potestad sancionadora, los órganos competentes para resolver suelen identificarse con las Consejerías correspondiente sobre la materia, salvo en el caso de Aragón que se determina también la titularidad de las entidades locales, se entiende por atención a las comarcas. Por ejemplo, los artículos 38 y ss. de la Ley castellano-manchega, el artículo 27 y ss. de la Ley foral navarra, el artículo 45 y ss. de la Ley de Calidad Agroalimentaria catalana, los artículos 36 y ss. de la Ley de Ordenación Vitivinícola vasca, los artículos 14 y ss. de la Ley de Sistemas de Calidad Agroalimentarios riojana, los artículos 64 y ss. de la Ley de Calidad Agroalimentaria gallega, los artículos 42 y ss de la Ley de la Viña y el Vino castellano-leonesa, los artículos 51 y ss. de la Ley de Ordenación Vitivinícola de la Comunidad Valenciana y los artículos 54 y ss. de la Ley de calidad alimentaria de Aragón.

nes de origen en el conjunto de la ordenación vitivinícola o en el más amplio ámbito de la calidad agroalimentaria.

Las recientes reformas estatutarias también han afectado a la literalidad de la mención competencial sobre las denominaciones de origen. El legislador estatutario ha propuesto una redacción, en algunos de los casos, mucho más extensa de la competencia, incidiendo en fortalecer la capacidad normativa autonómica en diversos ámbitos que le habían sido reconocidos jurisprudencialmente por el TC.

En gran parte de lo sustantivo de estas menciones, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ya habían ejercitado dicha capacidad reguladora y la reforma del Estatuto ha confirmado con mención expresa, en determinados casos, la posibilidad de regular el derecho sancionador, los posibles niveles de protección; el régimen de titularidad de las denominaciones, la regulación de las formas y las condiciones de producción y comercialización de los correspondientes productos, así como el régimen de la organización administrativa de la denominación de origen o las funciones específicas de los Institutos de calidad agroalimentaria.

Más problemas ofrece el establecimiento de los márgenes legislativos estatal y autonómicos respecto a la competencia para la creación y el reconocimiento de las denominaciones o las indicaciones geográficas y la aprobación de sus Reglamentos pues esto es una cuestión regulada por el Derecho comunitario y, en dicha normativa, la intervención de la Administración del Estado y de la Comisión Europea es inevitable.

En este contexto, es necesario volver a mencionar que, en relación con las denominaciones de origen, el Derecho comunitario ha constituido un derecho superador de las tradiciones jurídicas de los Estados miembros y su evolución permanente determina una subsiguiente evolución normativa en los Estados miembros.

Un ejemplo de ello es la cuestión de los niveles de protección de la calidad agroalimentaria. Pese a que algún legislador estatutario se manifieste a favor de la posibilidad de ampliar los niveles de protección, la evolución normativa comunitaria avanza en otra dirección. Las tesis sobre si la Ley del Vino establecía un listado abierto de niveles de protección y, por ende, los legisladores autonómicos podían ampliarlo, debería quedar en suspenso ante la tendencia simplificadora del proceso de revisión normativo de la figura jurídica que se ha iniciado a escala comunitaria.

Otro de los aspectos abordados en el proceso de revisión del Derecho comunitario consiste en la posibilidad de ampliar el ámbito objetivo de la protección. Este aspecto no ha sido modificado tras las reformas estatutarias pero la Comisión europea ha planteado también una revisión de este aspecto normativo. Por ello, aquel legislador estatutario que no haya mencionado expresamente que las denominaciones de origen no se refieren exclusivamente a producciones agroalimentarias ha validado la posibilidad de que el legislador autonómico regule la figura respecto a productos naturales o servicios. No obstante, respecto a esta cuestión, se tendrá que estar también al resultado de la revisión normativa iniciada por la Comisión Europea.

En definitiva, las recientes reformas estatutarias han puesto de manifiesto con carácter general que el problema consiste no sólo en cerrar el modelo de Estado, sino en buscar un equilibrio entre la vigencia de los principios de unidad, igualdad y solidaridad con las asimetrías garantizadas constitucionalmente y que pueden afectar a temas competenciales, estructuras e, incluso, al orden financiero. Esta reflexión, adaptada a la cuestión de las denominaciones geográficas, pone de manifiesto que, en muchas ocasiones, la actividad legislativa estatal y autonómica ha producido una maraña normativa que, lejos de simplificar a los operadores económicos su actividad, la complica.

Ante la evidencia de que las reformas estatutarias no han añadido elementos nuevos de carácter sustantivo a la situación preexistente en materia de denominaciones de origen, el sistema de protección de las denominaciones de origen tendría que ser objeto de revisión y armonización, bien a la vista de la reforma comunitaria de la Institución iniciada con el Libro Verde, bien afrontando una reforma de la legislación básica y, consecuentemente, de la autonómica.