

**DICTAMEN 13/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE  
PROTECCIÓN DEL ORIGEN Y LA CALIDAD DE LOS VINOS DE  
ANDALUCÍA**

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria  
celebrada el día 2 de octubre de 2006*

**Índice**

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**

## **I. Antecedentes**

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Art. 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales, que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias.

En este sentido, el pasado día 14 de septiembre de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 14 de septiembre de 2006, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales de este Organismo.

## **II. Contenido**

El Anteproyecto de Ley sobre el que este Consejo Económico y Social de Andalucía emite Dictamen va a regular un importante sector de la economía andaluza: el sector vitivinícola.

El legislador parte de que es necesario conjugar las competencias que el Estatuto de Autonomía para Andalucía otorga a la Comunidad Autónoma sobre dicho sector (así los artículos 13.16 y 18.1 4ª y 6ª), con las competencias del Estado derivadas de la propia Constitución Española (artículo 149 fundamentalmente) y de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, que a nivel nacional establece la regulación básica que todas las Comunidades Autónomas tienen que respetar y que además adapta la normativa española al marco de la Unión Europea, concretado en el Reglamento (CE) 1493/1999, del Consejo, de 17 de mayo, que regula la Organización Común del Mercado del sector vitivinícola.

La larga tradición en la producción de vinos en Andalucía, hay vestigios de esta actividad en los restos encontrados pertenecientes a las primeras culturas que habitaron esta tierra como Tartessos y Fenicios, ha dado lugar a una serie de caldos de gran calidad que en la actualidad configuran un sector con una importancia no sólo económica, sino también ambiental o demográfica, que debe ser definido y protegido.

Delimitar los distintos niveles de calidad y de protección en función de la misma, así como el procedimiento y los órganos encargados de garantizarlas, unido a la necesidad de encuadrar el consumo de vino dentro de los parámetros que la sociedad demanda, son los objetivos que se marca la Ley.

Pasando al contenido y estructura del texto que se dictamina hay que destacar que cuenta con cincuenta y tres artículos organizados en tres Títulos. Consta además de una disposición adicional, tres transitorias, una derogatoria y dos finales.

La estructura de la Ley es la siguiente:

**TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES”**, (artículos 1-4).

En él se recogen los aspectos más generales de la regulación de esta materia, destacando el artículo 2 en el que se definen los conceptos más específicos de la misma.

**TÍTULO II. “DE LA PROTECCIÓN DEL ORIGEN Y LA CALIDAD DE LOS VINOS”**, (artículos 5-38).

Capítulo I. Disposiciones generales (artículos 5-11)

Capítulo II. Vinos de la Tierra (artículos 12)

Capítulo III. De los vinos de calidad producidos en una región determinada (artículos 13-17)

Capítulo IV. De los órganos de gestión (artículos 18-25)

Capítulo V. Configuración y evaluación del sistema de control de los vinos: órganos de control y organismos independientes de control (artículos 26-34)

Capítulo VI. Procedimiento para reconocer un nivel de protección (artículos 35-38)

El más extenso de los tres Títulos de la Ley, enumera y define cada uno de los niveles de protección de los vinos andaluces, regula asimismo los órganos de gestión y de control y las facultades de la Administración en el control y evaluación, así como el procedimiento para el reconocimiento de un nivel de protección.

**TÍTULO III. “RÉGIMEN SANCIONADOR”**, (artículos 39-53).

Capítulo I. Obligaciones de las personas interesadas, facultades de los inspectores y medidas cautelares (artículos 39-42)

Capítulo II. Infracciones y sanciones (artículos 43-53)

Este Título comienza dedicando un Capítulo a las obligaciones de las personas interesadas, así como a las facultades de la inspección y las posibles medidas cautelares y continúa definiendo, y en su caso graduando,

las infracciones y sanciones, la prescripción de las mismas y el procedimiento sancionador.

***Disposición adicional única.*** Denominaciones de origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de otros productos agroalimentarios.

### **Disposiciones Transitorias.**

*Primera.* Adaptación de los actuales reglamentos, pliegos de condiciones y órganos de gestión a la nueva regulación.

*Segunda.* Plazo acreditación.

*Tercera.* Cuotas.

***Disposición derogatoria única.*** Derogación normativa.

### **Disposiciones Finales.**

*Primera.* Facultad de desarrollo.

*Segunda.* Entrada en vigor.

### **III. Observaciones generales**

En el contexto actual de un mercado altamente competitivo, los productos agroalimentarios, y el vino en particular, necesitan del fomento e identificación de su calidad, cuestiones de vital importancia para garantizar la viabilidad de la actividad económica.

Existen distintos aspectos o factores que definen la calidad de los vinos, en este sentido, el origen de un vino como factor de calidad hace referencia al mayor o menor grado en que las prácticas socio-culturales, es decir, los factores humanos y del medio geográfico en que tiene lugar su producción le confieren características o peculiaridades que lo diferencian de los demás. En consecuencia, el origen de los vinos como distintivo de calidad hace referencia a todo el complejo proceso que discurre desde la selección de la variedad para vinificación, el cultivo de la viña, su recolección, hasta las técnicas de elaboración de los caldos para su comercialización.

Tradicionalmente, en la Comunidad Autónoma de Andalucía se han producido vinos de gran calidad, reconocidos tanto en el ámbito nacional como internacional. El esfuerzo realizado por este sector exige contar con el marco normativo que permita al consumidor identificar los productos en el mercado, al tiempo que ofrecerle garantías en cuanto a que el producto que adquiere responde a unos parámetros de calidad certificados.

En consecuencia, este Consejo considera oportuna la norma sometida a su consideración en la medida en que puede contribuir a mejorar la calidad y, por ende, la competitividad de nuestro sector vitivinícola, si bien considera adecuado desde un punto de vista económico y social la formulación de las consideraciones que se exponen.

Considera este Consejo que existen cuestiones de singular importancia que no se encuentran contempladas en el Anteproyecto normativo, ya que las remite a un posterior desarrollo reglamentario. Entendemos que, de una acertada regulación de estos aspectos, dependerá la consecución de los objetivos marcados en la norma. Tal es el caso, a

modo ilustrativo, de los artículos 12, 13.3, 13.4, 17.1, 17.3, 17.6, 22.1, 31.1, 32.2, 33.3.

En las observaciones al articulado, se irán especificando aquellos aspectos que, a juicio de este Órgano, deberían por su relevancia, ser reguladas expresamente en la norma propuesta.

Asimismo, debe señalarse que existen conceptos que el legislador valora en alta medida en su Exposición de Motivos, pero que sin embargo, quedan después recogidos de manera muy somera. Nos referimos a la información y la promoción como instrumentos complementarios para fomentar la calidad de nuestros vinos.

En este sentido, el artículo 3 en su apartado 1, presenta los objetivos de la Ley a este respecto (incentivar, contribuir, preservar y valorar, propiciar, incardinar, articular), pero no especifica después cómo lo llevará a cabo, con lo que podría quedar este precepto en una mera declaración de intenciones.

Más aún, el apartado 2 establece que la Administración de la Junta de Andalucía “podrá” financiar campañas de información y promoción del “vino”, pero ni lo da como seguro, ni ofrece otras vías. Sin embargo, seguidamente, en el apartado 3, sí precisa con la deseada concreción para otras cuestiones, los criterios a los que deberán atenerse las campañas financiadas con fondos públicos.

Este Órgano considera de gran importancia los contenidos del presente Anteproyecto de Ley de cara a promocionar los vinos andaluces, pero para que estas actuaciones sean efectivas es necesario que se refuercen los recursos económicos de los programas que la Administración Pública Andaluza tiene en la actualidad destinados a la promoción de los productos agroalimentarios.

## **IV. Observaciones al articulado**

### **Artículo 2. Definiciones.**

En el epígrafe l) al definir el “vino”, se obvia que puede ser el resultado de estrujar la uva pasificada, tal y como ocurre con algunos de nuestros caldos.

### **Artículo 3. Información y promoción.**

En su apartado 3 proponemos la adición de un nuevo epígrafe g), donde se prevea que en las campañas de financiación también se tenga en cuenta la vinculación del vino con el territorio.

Proponemos asimismo la ampliación del artículo añadiendo un nuevo apartado 4, con el siguiente literal:

***“Las asociaciones profesionales y empresariales podrán participar de las ayudas para la promoción del sector.”***

Consideramos, que de esta manera se atiende más adecuadamente a las necesidades del sector, teniendo en cuenta el componente aglutinador de opiniones que representan las asociaciones profesionales y empresariales.

Como ha quedado expuesto en las consideraciones generales y forma parte de la esencia de la norma, los distintivos de calidad en torno a la procedencia de los vinos se sustenta en la calidad que impregna cada una de las fases que integra el complejo proceso de obtención del vino, en consecuencia, el valor añadido que emana de la calidad del producto final se debe al buen hacer de todos y cada uno de los elementos que en él intervienen. Para garantizar que ese valor añadido repercuta en todos ellos, este Consejo considera adecuado introducir la recomendación de que las campañas de promoción financiadas con fondos públicos de la Comunidad Autónoma se vinculen a la existencia de contratos homologados con los productores.



## **Artículo 7. Normativa específica para cada nivel.**

Estimamos que esta redacción es excesivamente compleja y de difícil aplicación para el empresario. Esta norma, al establecer una serie de obligaciones, debería redactarse de forma más clara para evitar posibles confusiones en su interpretación.

Resulta, por lo expuesto, necesario que el texto proponga sus exigencias de una manera más general, de forma que prevalezca la intención final de la norma sobre las exigencias formales.

## **Artículo 9. Superposición de niveles.**

En su apartado 2, resultaría de gran utilidad el establecimiento de un margen de tolerancia, dentro del cual fuera admisible acoger al nivel de protección en cuestión, la producción obtenida hasta el máximo autorizado, y el exceso (dentro de dicho margen) al nivel de protección inferior.

La práctica demuestra que es muy difícil ajustar las producciones del viñedo a un máximo predeterminado, existiendo numerosas circunstancias que pueden hacer variar sensiblemente la producción final obtenida. La existencia de márgenes razonables, aún cuando sólo se califique como producción amparada por un determinado nivel de protección, la obtenida dentro del máximo autorizado, se ha manifestado tradicionalmente como un factor de gran importancia para poder llevar realmente a la práctica el cumplimiento de esos máximos.

Por ello proponemos que se añada, al final del apartado 2 de este artículo el siguiente texto:

***“En el caso de que el exceso sea inferior al 10%, podrá emplearse la producción obtenida dentro de los rendimientos máximos para el nivel de protección en cuestión y el exceso tendrá que ser destinado a otro nivel de protección para el que se permitan rendimientos máximos superiores a la producción de la indicada parcela.”***

### **Artículo 11. Protección.**

La actual redacción del epígrafe e) parece contradecir el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios. Sería conveniente una redacción más clara al objeto de evitar posibles confusiones.

### **Artículo 15. Vinos con denominación de origen.**

En el apartado 1, epígrafe c) se propone sustituir la actual redacción por la siguiente:

*“Cuya calidad y características se deban fundamental o exclusivamente al medio geográfico, a las condiciones edafológicas y climáticas y a factores humanos”.*

Consideramos que las condiciones tanto de suelo como de clima son los mayores condicionantes de las características y la calidad de los vinos, por tanto, es más adecuado la mención de tales condiciones que el término genérico de “factores naturales”.

### **Artículo 17. Vinos de pagos.**

En el apartado 2, se dispone que en caso de vinos de pago, la totalidad del pago deberá estar incluida en el ámbito territorial de una denominación de origen o de una denominación de origen calificada.

Tal y como establece la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, se puede constituir el nivel “vino de pago” sin estar circunscrito a la denominación de origen o denominación de origen calificada. En este caso se está estableciendo una limitación exagerada para los operadores que quieran, cumpliendo los requisitos, establecer un “vino de pago” sin que por ello tengan que estar obligados a que sea “vino de pago calificado”, o lo que es lo mismo, con esta redacción es imposible, hoy por hoy, constituir el nivel “vino de pago” fuera de las seis denominaciones de origen existentes, cuando existen zonas en el resto de Andalucía que por sus

características se pueden enmarcar dentro de la categoría que en el artículo se cita.

### **Artículo 25. Configuración de los Consejos Reguladores.**

Se propone incluir en este artículo, que hace referencia a la configuración de los Consejos, los aspectos establecidos en el artículo 25 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, en relación con la paridad en la representación de los distintos intereses en presencia.

Este esquema, asegura que todos los operadores del nivel de protección tengan representatividad, dando paso a un órgano plural y realmente representativo.

Deberían regularse aspectos fundamentales en la configuración de los Consejos Reguladores, como la forma de designación del Presidente y del titular de la Secretaría General, así como la duración del cargo de vocal.

Así mismo, debería establecerse en la Ley la atribución, a la Consejería competente en materia de Agricultura y Pesca, de la competencia para la convocatoria periódica de elecciones, así como para la aprobación del régimen electoral, en el que deben garantizarse los principios básicos señalados en el artículo 20, en cuanto a la representatividad de intereses y paridad, excluyéndose la posibilidad de presentación de listas cerradas para las vocalías.

La representatividad de los órganos de gestión tendrá en cuenta criterios sociales y económicos, así como el idóneo reparto entre el sector productor y comercializador, garantizando la representación y presencia de las minorías

### **Artículo 37. Tramitación.**

Se solicita que se elimine la posibilidad de denegación por silencio administrativo, de tal forma que la Administración deba resolver en todo caso en el plazo establecido.

En relación con la redacción del apartado 2 debe decir: “ ***El procedimiento de reconocimiento deberá resolverse ...*** ” en lugar de “*La resolución de reconocimiento deberá resolverse...*”.

#### **Artículo 38. Reconocimiento.**

En relación con el apartado 1, debe decir: “... ***una propuesta de reglamento de la Denominación...***”, en lugar de “... *una propuesta de reglamento del vino...*”.

#### **Artículo 41. Medidas cautelares.**

La actual redacción del apartado 8 es confusa, no quedando clara cual es la intención del legislador. Solicitamos que se de una nueva redacción que aclare el procedimiento a seguir.

En todo caso proponemos la eliminación de la última frase que empieza por “*El presunto responsable..... quien haya optado por ellas*”

#### **Artículo 48. Sanciones.**

Con relación a la gravedad de las sanciones y a la cuantía de las de carácter económico, consideramos que se debe modificar la norma de manera que se aminoren éstas, teniendo en cuenta las dimensiones de los posibles sancionados.

En este sentido, conviene recordar el carácter de empresa familiar y de reducido tamaño de muchos de los productores de vino, sobre todo de vino de calidad. En estas entidades la imposición de sanciones no sujetas a una determinada proporcionalidad, sin atender al principio reconocido en derecho de “favor societatis”, podría llevar incluso a la desaparición de las mismas.

Debemos señalar que, en el presente borrador, las sanciones se han visto duplicadas con respecto a borradores anteriores, los cuales mantenían las mismas cantidades que contempla la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino. Si bien es cierto que su carácter de ley básica no obliga a

mantener las cuantías que dicha norma establece, sí deberían resultar orientativas a la hora de establecer la proporcionalidad que se invoca en este apartado.

Por último, con respecto al cobro de las sanciones, tampoco se deja claro quién cobra las sanciones impuestas en cada caso. La actual Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 64, establece que las sanciones impuestas “nutrirán” el presupuesto de ingresos del Consejo Regulador. Será necesario dejar claro también este extremo, dado que la mencionada Ley será derogada en los artículos en cuestión.

#### **Artículo 50. Graduación de las sanciones.**

En ocasiones, el incumplimiento de una determinada obligación, que puede ser constitutiva de infracción, obedece no a la intencionalidad del autor sino a la imposibilidad de controlar con exactitud determinados elementos del proceso productivo. Tal es el caso de las dificultades que tendría un viticultor para determinar su producción por hectárea, lo que depende, entre otros elementos, de condiciones climatológicas variables.

En consecuencia, y a fin de procurar una máxima proporcionalidad entre la sanción impuesta y el grado de responsabilidad del infractor, entendemos que deben incluirse en el artículo 50, como criterio de graduación de las sanciones, un nuevo apartado con el siguiente tenor:

***“8º) Las especiales circunstancias que dificultan el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa aplicable.”***

#### **Disposición Adicional Única.**

Llama la atención que en el presente Anteproyecto de Ley, cuyo objeto queda establecido en su artículo 1, y que como su mismo título señala, se centra en la protección del origen y la calidad de los Vinos de Andalucía, recoja una Disposición por la que se extiende su aplicación a otras Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas

ajenas al sector, y que ni siquiera en la propia Exposición de Motivos haya sido justificada tal circunstancia.

Entendemos que no resulta una práctica adecuada, por cuanto se abordan cuestiones ajenas al objeto de la presente Ley. Por ello, consideramos más correcto la promulgación de una ley específica donde se aborden los aspectos que en esta norma se quieren extender al resto de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas, o cuanto menos, que el título de la presente norma, así como su objeto y el contenido de la Exposición de Motivos se modifiquen en este sentido.

## **V. Conclusiones**

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía.

Sevilla, 2 de octubre de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez