

Expediente: 33/2008

Objeto: Proyecto de Orden Foral por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen "Navarra" y de su Consejo Regulador

Dictamen: 30/2008, de 1 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 1 de julio de 2008,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 17 de junio de 2008 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 en relación con el 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Orden Foral por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen "Navarra" y de su Consejo Regulador.

I.2ª. Expediente del Proyecto

Del expediente que ha sido remitido a este Consejo se desprende que se han practicado las siguientes actuaciones que constituyen antecedentes del presente dictamen.

1. El Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Navarra", en sesión plenaria de 5 de marzo de 2008, acordó aprobar la

propuesta de Reglamento de la Denominación de Origen “Navarra” y de su Consejo Regulador y remitirlo al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente para su aprobación. Dicho acuerdo se adoptó por unanimidad de los diez miembros asistentes a la sesión.

2. El Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente ha elaborado un informe, de fecha 9 de mayo de 2008, con el visto bueno del Secretario General Técnico. Dicho informe contempla cinco apartados. En el primero, sobre la justificación de la propuesta, se refiere la propuesta del Consejo Regulador, los antecedentes con mención del anterior Reglamento aprobado por Orden Ministerial de 26 de junio de 1975 (Boletín Oficial del Estado de 5 de septiembre de 1975) y modificado en distintas ocasiones, el marco jurídico vigente, la facultad conferida al Consejo Regulador para proponer el Reglamento, el rango normativo y el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Navarra de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2004. En el segundo apartado se analiza el proyecto, con especial referencia al cambio derivado de la Constitución respecto de la tipificación de infracciones y sanciones de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, concluyendo que el proyecto es conforme con la normativa de aplicación, por lo que no existe inconveniente a su aprobación por la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, añadiendo, finalmente, la previsión del artículo 32 de la Ley 24/2003. El apartado tercero, relativo a las consultas al sector, entiende que no es necesaria la audiencia pública de la norma, ya que los intereses del sector vitivinícola están adecuadamente representados en el propio Consejo Regulador. El apartado cuarto, sobre los aspectos económicos, indica que el proyecto no supone incremento de gasto ni disminución de ingresos, por lo que no se acompaña informe de la Dirección General de Presupuestos e Intervención. Y el apartado quinto, en cuanto a los aspectos organizativos, señala que el proyecto no conlleva la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas ni incrementos de

plantilla, por lo que no se acompaña informe de la Dirección General de Función Pública.

3. La Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, con fecha 22 de mayo de 2008, informa que el Proyecto no contiene disposiciones que supongan impacto por razón de sexo que favorezcan situaciones de discriminación.
4. El Secretario General Técnico del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente emite informe, de fecha 12 de junio de 2008, en el que, con cita de la disposición transitoria primera de la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de Ordenación Vitivinícola y de la constitución del nuevo Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Navarra", se indica que procede la consulta al Consejo de Navarra, a formular por el Presidente del Gobierno de Navarra, así como la urgencia ante el vacío normativo existente en razón de que el anterior reglamento de 1975 puede entenderse derogado con la aprobación de la normativa foral reguladora de la ordenación vitivinícola.
5. La Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, mediante escrito de 13 de junio de 2008, remitió el expediente al Presidente del Gobierno de Navarra, a fin de que por éste se solicitara el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Orden Foral

El proyecto de Orden Foral (desde ahora, Proyecto) consta, de una parte, de la Orden Foral propiamente dicha y, de otra, como anexo, del Reglamento de la Denominación de Origen "Navarra" y de su Consejo Regulador (en adelante, Reglamento).

La Orden Foral está integrada por una parte expositiva, un artículo único y una disposición final única. La parte expositiva menciona la Orden Ministerial de 26 de junio de 1975 que aprobó el anterior Reglamento y las normas legales y reglamentarias integrantes del nuevo marco jurídico de la

ordenación vitivinícola, en particular el artículo 20.3 y la disposición transitoria primera de la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de Ordenación Vitivinícola. Su artículo 1 dispone la aprobación del Reglamento de la Denominación de Origen “Navarra” y de su Consejo Regulador; y la disposición final única la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El Reglamento está integrado por 38 artículos divididos en ocho capítulos.

El Capítulo I del Reglamento, bajo el título “Disposiciones Generales”, comprende los artículos 1 y 3, y señala la base legal de protección con mención de las normas en que se funda, la extensión de la protección y los órganos competentes.

El Capítulo II, comprensivo de los artículos 4 a 10, sobre la producción, determina la zona de producción de vinos amparados en la denominación, con indicación de los municipios y subzonas (artículo 4), las variedades de uva autorizadas (artículo 5), las prácticas de cultivo (artículo 6), los rendimientos máximos de producción, con un máximo de 8.000 kilogramos por hectárea, sin perjuicio de su modificación por el Consejo Regulador, en circunstancias excepcionales y sin sobrepasar el 10% en las variedades tintas y el 25% en las variedades blancas (artículo 7), la exigencia para las nuevas plantaciones de informe preceptivo del Consejo Regulador (artículo 8); los tipos -tintos, rosados, blancos y vino de licor moscatel- y características analíticas de los vinos -grado alcohólico adquirido mínimo, intensidad colorante, acidez volátil y anhídrido sulfuroso- para cada tipo de vino (artículo 9), y las características organolépticas de los vinos (artículo 10).

El Capítulo III comprende los artículos 11 y 12 y disciplina la elaboración de los vinos, contemplando las prácticas de elaboración y rendimiento de transformación (artículo 11) y la metodología para la elaboración de los diferentes vinos (artículo 12).

El Capítulo IV, integrado por los artículos 13 y 14, versa sobre la crianza y el envejecimiento. La zona de crianza y envejecimiento de los vinos de la denominación será coincidente con la zona de protección (artículo 13) y se disponen indicaciones sobre la crianza y el envejecimiento y sus métodos, previendo las indicaciones de “crianza”, “reserva”, “gran reserva”, “vinos rosados y blancos fermentados en barrica” y “vino tinto roble” (artículo 14).

El Capítulo V, sobre los registros, comprende los artículos 15 a 22. Contempla cinco registros -de Viñas, de Bodegas de Elaboración, de Bodegas de Almacenamiento, de Bodegas de Crianza y Envejecimiento y de Bodegas Embotelladoras- (artículo 15), regulando seguidamente cada uno de ellos (artículos 16 a 20). Se permite en las bodegas de la denominación la coexistencia de vinos amparados y no amparados, siempre que se encuentren en depósitos, barricas y botelleros separados y debidamente identificados (artículo 21). La vigencia de las inscripciones se supedita a cumplir en todo momento los requisitos del capítulo, debiendo comunicar al Consejo Regulador cualquier variación y pudiendo éste suspender o anular las inscripciones en caso de incumplimiento, así como requerir del Órgano de Control la realización de inspecciones periódicas (artículo 22).

El Capítulo VI, integrado por los artículos 23 a 27, regula los derechos y obligaciones. La producción de uva se circunscribe a quienes tengan inscritos en los registros sus viñedos e instalaciones, la denominación sólo puede aplicarse a los vinos procedentes de bodegas inscritas en los registros correspondientes y elaborados con arreglo a las normas exigidas en el Reglamento y cuenten con las condiciones que deben caracterizarlos y el derecho al uso de la denominación se reserva en exclusiva a quienes tengan sus viñedos e instalaciones inscritos en el Registro correspondiente (artículo 23). El embotellado ha de realizarse en los tipos de envase que mantengan su calidad e imagen y hayan sido aprobados por el Consejo Regulador (artículo 24). La circulación de productos debe ir acompañada del correspondiente documento comercial autorizado, debiendo comunicarse al Consejo Regulador y por éste al Órgano de Control, que deberá autorizar la expedición de productos con anterioridad a su ejecución (artículo 25). Se

dispone el etiquetado para la comercialización de los vinos protegidos por la denominación, con las características de las etiquetas (artículo 26). Y los titulares y bodegas están obligados a presentar al Consejo Regulador, que las comunicará al Órgano de Control, declaraciones de la cosecha obtenida, de la cantidad de mosto y vino obtenido y de las entradas y salidas de productos (artículo 27).

El Capítulo VII, comprensivo de los artículos 28 a 37, se refiere al Consejo Regulador, disponiendo su consideración como órgano de gestión de la denominación y su ámbito de competencias (artículo 28), su composición (artículo 29), la elección de vocales y la pérdida de dicha condición (artículo 30), las funciones del Presidente (artículo 31), el Secretario (artículo 31), el funcionamiento del Consejo (artículo 33), el personal (artículo 34), la financiación (artículo 35), la publicidad de sus acuerdos y decisiones (artículo 36) y la posibilidad de recurso de alzada ante la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente contra los actos del Consejo sujetos al Derecho Administrativo (artículo 37).

Y, finalmente, el Capítulo VIII, sobre el régimen sancionador, se limita a su remisión a lo establecido en la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de Ordenación Vitivinícola (artículo 38).

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Orden Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra tiene por objeto la aprobación del Reglamento de la Denominación de Origen “Navarra” y de su Consejo Regulador, en desarrollo de la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de Ordenación Vitivinícola (en adelante, LFOV).

Este Consejo, a la vista de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2004 y por razones de seguridad jurídica, entiende que estamos ante un reglamento o disposición de carácter general que se dicta en ejecución de las leyes, por lo

que el presente dictamen se emite, con carácter preceptivo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Marco normativo

El sector vitivinícola cuenta con una detallada regulación comunitaria europea, así como está regulado por la legislación básica estatal y por la normativa foral; marco normativo al que se aludió por este Consejo en su dictamen 25/2006, de 26 de junio, sobre el proyecto de Decreto Foral de desarrollo de la LFOV. En el ámbito europeo, destacan el Reglamento (CE) N° 1493/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola que ha sido objeto de ulteriores modificaciones y recientemente derogado y sustituido por el Reglamento (CE) N° 479/2008, del Consejo, de 29 de abril de 2008; el Reglamento (CE) N° 1282/2001 de la Comisión, de 28 de junio de 2001, que aplica el anterior, en lo que respecta a la recopilación de información para el conocimiento de los productos y el seguimiento del mercado vitivinícola; y el Reglamento (CE) N° 753/2002 de la Comisión, de 29 de abril de 2002, que fija determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) N° 1493/1999 del Consejo.

En el ámbito estatal, han de mencionarse la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, cuya disposición final 2ª, apartado 2, determina las partes de la misma que constituyen legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.13ª de la Constitución; el Real Decreto 1472/2000, de 8 de agosto, por el que se aprueba el potencial de la producción vitícola, modificado por Real Decreto 336/2004, de 27 febrero; el Real Decreto 1227/2001, de 8 de noviembre, sobre declaraciones de existencias, cosecha de uva y producción, del sector vitivinícola, modificado por Real Decreto 373/2003, de 28 de marzo; y el Real Decreto 1127/2003, de 5 septiembre –modificado por Real Decreto 1365/2007, de 19 de octubre-, que desarrolla el Reglamento (CE) núm. 753/2002, de la Comisión, de 29 de abril de 2002, que fija determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) núm. 1493/1999, del Consejo, en lo que respecta a la designación, denominación, presentación y protección de determinados productos vitivinícolas.

En lo que ahora concierne, la Ley 24/2003 fija los niveles del sistema, incluyendo dentro de los vinos de calidad producidos en una región determinada (v.c.p.r.d.) los vinos con denominación de origen [artículo 13.1.b),2º], con la exigencia de una normativa específica para cada nivel (artículo 14) y la delimitación de las zonas de producción, elaboración y envejecimiento, la asignación de variedades de vid y la definición de las características de los vinos (artículo 15), califica los nombres geográficos protegidos por estar asociados a las denominaciones de origen como bienes de dominio público de la titularidad de la Comunidad Autónoma cuando no comprendan el territorio de varias de ellas (artículo 17), y dispone la protección de los nombres geográficos asociados a cada nivel y su extensión desde la producción a todas las fases de comercialización, a la presentación, a la publicidad, al etiquetado y a los documentos comerciales de los productos afectados (artículo 18). Por «denominación de origen» se entiende el nombre de una región, comarca, localidad o lugar determinado que haya sido reconocido administrativamente para designar vinos que cumplan las condiciones de haber sido elaborados en la región, comarca, localidad o lugar determinados con uvas procedentes de los mismos, de disfrutar de un elevado prestigio en el tráfico comercial en atención a su origen y que su calidad y características se deban fundamental o exclusivamente al medio geográfico que incluye los factores naturales y humanos; correspondiendo la gestión de la denominación de origen a un órgano de gestión, denominado Consejo Regulador, en la forma que la normativa de la Administración pública competente determine (artículo 22). Asimismo, dispone las características básicas de estos órganos de gestión – que se separa del control (artículo 27)- y sus fines y funciones (artículos 25 y 26). Y finalmente, establece la protección nacional, comunitaria e internacional (artículo 32).

A partir de ese marco normativo, europeo y básico estatal, la LFOV incluye como un nivel de protección la denominación de origen “Navarra” (artículo 14), exige una normativa específica para cada nivel (artículo 15), establece la consideración como bienes de dominio público de la titularidad de la Comunidad Foral de Navarra de los nombres geográficos asociados a cada nivel de protección cuando su ámbito no exceda del de la Comunidad

Foral (artículo 18) y regula específicamente la denominación de origen “Navarra” y su gestión por el Consejo Regulador (artículo 20), separando también ésta del control (artículo 22).

En desarrollo de esta Ley Foral, el Decreto Foral 56/2006, de 16 de agosto, dedica el Capítulo II de su Título V a los vinos con denominación de origen “Navarra”, estableciendo los requisitos de estos vinos (artículo 22), las funciones del Consejo Regulador (artículo 23), la elección de sus miembros (artículo 24), sus órganos (artículo 25), el contenido mínimo del Reglamento de la denominación de origen “Navarra” (artículo 26) y la exigencia de una mayoría de dos tercios de los vocales electos para la adopción por el Consejo Regulador de propuestas de Reglamento de la denominación y sus modificaciones (artículo 27).

Sobre las denominaciones de origen, y en particular en materia de vinos, se ha pronunciado en varias ocasiones el Tribunal Constitucional. En lo que ahora interesa, parece conveniente referirse al sentido de tales denominaciones y a la incidencia de la Constitución en su regulación preconstitucional. La STC 211/1990, de 20 de diciembre, declaró que “la denominación de origen es un atributo que refleja la vinculación existente entre un lugar y un producto, cuya característica de calidad se conectan al medio geográfico en que se producen. Aunque en buena parte de casos la influencia del medio geográfico se hace sentir sobre todo en productos alimenticios y el caso más emblemático es el del vino, se trata de una figura que no puede definirse por la materia a la que se aplica, de modo que tanto la experiencia española como la de otros países conocen denominaciones de origen de productos tradicionales vinculados al lugar geográfico no alimenticios o agrícolas, por ejemplo, cerámica, paños, tapices, bordados, mármoles, etcétera” (FJ 2).

Y las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, y 132/2003, de 30 de junio, anulan sanciones impuestas a bodegueros con base en el reglamento de la denominación de origen “Rioja” por infracción del artículo 25.1 de la Constitución. En la segunda de ellas, se dice que (FJ 3):

“Este Tribunal ha declarado, en efecto, en la STC 52/2003 (FJ 10) que «sin necesidad de que nos pronunciemos acerca de si los términos empleados por el art. 129.2 c) del Reglamento del Vino en lo que se refiere a “los actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio” implican una descripción de la conducta infractora que alcanza a satisfacer las exigencias de taxatividad que el art. 25.1 CE impone en la previa descripción normativa de las conductas a sancionar por la Administración, dicho art. 129.2 c) es el antecedente próximo del art. 51.1.7 del Reglamento del Rioja de 1991, que fue el precepto de rango infralegal aplicado por la Administración al sancionar a la demandante de amparo. Así, la Administración se apoya en una normativa reglamentaria sancionadora, aprobada con posterioridad a la Constitución y tributaria inmediata de una regulación preconstitucional: el Decreto 835/1972, de 23 de marzo, que si bien viene a dotar de contenido en materia sancionadora a la ilimitada deslegalización que habilita el art. 93 del Estatuto del Vino de 1970, incumple las exigencias formales del principio de legalidad penal que, con carácter general, se imponen a toda norma sancionadora desde la perspectiva del art. 25.1 CE.

Este panorama descubre que las normas sancionadoras del Reglamento del Rioja prolongan, revitalizando hasta la actualidad, otros preceptos cuya pervivencia en el ordenamiento constitucional se justificaba en necesidades de continuidad del ordenamiento, apoyadas en el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Necesidades que si por un lado han de ponderarse restrictivamente en todo caso, como supuesto limitativo que son de un derecho fundamental, por el otro se ven matizadas progresivamente conforme avanzamos en nuestro tiempo, el de la vigencia de la Constitución. Posterior a la de ésta, el art. 51.1.7 del Reglamento del Rioja hace perdurar en el presente un sistema de producción de normas sancionadoras contrario al art. 25.1 CE. De ahí que, conforme a la doctrina más arriba expuesta, tengamos que concluir que dicho precepto reglamentario carece del fundamento de legalidad mínimo en el que la Administración pueda justificar constitucionalmente el ejercicio de su potestad sancionadora».”

Finalmente, ha de mencionarse el Reglamento de la denominación de origen “Navarra” y de su Consejo Regulador aprobado por Orden Ministerial de 26 de junio de 1975, que, tras los traspasos de servicios estatales a la Comunidad Foral de Navarra, ha sido objeto de modificaciones por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra, entre otras, las más recientes llevadas a cabo por Orden Foral 89/2004, de 8 junio, y Orden Foral 215/2005, de 21 noviembre.

Por tanto, el Proyecto ha de respetar primordialmente la LFOV y su reglamento de desarrollo, así como la normativa comunitaria europea y básica estatal en la materia reglamentada y el resto del ordenamiento jurídico.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), atribuye a Navarra la competencia exclusiva para la regulación de las denominaciones de origen y de la publicidad, en colaboración con el Estado (artículo 44.25); y asimismo, en virtud de su régimen foral, la competencia exclusiva en materia de agricultura, de acuerdo con la ordenación general de la economía [artículo 50.1.a)].

El Real Decreto 2654/1985, de 18 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de agricultura, ganadería y montes a la Comunidad Foral de Navarra, en el acuerdo correspondiente a la materias de denominaciones de origen y viticultura y enología, dispone que la Comunidad Foral de Navarra ejercerá, dentro de su ámbito territorial y en materia de denominaciones de origen, la función, que venía realizando la Administración del Estado, siguiente: “Aprobar los reglamentos de las denominaciones de origen y otras” [apartado 2.1.h)].

La competencia autonómica para aprobar la reglamentación de las denominaciones de origen circunscritas a su ámbito territorial ha sido declarada, respecto de los vinos, por las SSTC 112/1995, de 6 de julio, y 44/2007, de 1 de marzo. En la segunda de ellas se reitera que (FJ 7) “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 es el caso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (art. 31.1.7 del Estatuto de Autonomía)”.

En el ámbito de sus competencias el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de Ordenación Vitivinícola (LFOV), que establece la ordenación de la viña y del vino de Navarra en el marco de la normativa comunitaria y de las demás normas de aplicación (artículo 1); en cuyo desarrollo se ha dictado el Decreto Foral 56/2006, de 15 de agosto.

La disposición transitoria primera de la LFOV prevé que, en el plazo de seis meses desde su constitución, el nuevo Consejo Regulador de la denominación de origen “Navarra” adapte su Reglamento a las previsiones de dicha Ley Foral para su aprobación por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación (ahora, de Desarrollo Rural y Medio Ambiente). Y el Decreto Foral 56/2006 atribuye al Consejo Regulador de la denominación de origen “Navarra” la competencia para proponer el reglamento de la denominación de origen así como sus posibles modificaciones [artículo 23.a)], exigiendo que los acuerdos correspondientes se adopten por dos tercios de los vocales electos (artículo 27).

Junto a esa habilitación específica al Consejero titular del Departamento, que responde a la tradición en la materia, ha de tenerse en cuenta el régimen general de la potestad reglamentaria de los Consejeros. El artículo 23.2 de la LORAFNA dispone que las disposiciones generales de los miembros del Gobierno de Navarra adoptarán la forma de Órdenes Forales; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), corresponde a los Consejeros la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento [artículos 41.1.g) y 55.1] y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Orden Foral (artículo 55.2).

En consecuencia, el Proyecto examinado se dicta al amparo de las competencias de Navarra en materias de denominación de origen y de agricultura y ganadería, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde a la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente y su rango es el adecuado.

II.4ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La tramitación del Reglamento de la Denominación de Origen “Navarra” y de su Consejo Regulador tiene, como se ha adelantado, un régimen específico en la legislación foral de ordenación vitivinícola, que recoge la tradición anterior. Esta normativa específica ha de integrarse con la regulación general del procedimiento de elaboración del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias establecida en los artículos 58 a 63 de la LFGNP.

En el presente caso, el procedimiento se ha iniciado con la propuesta adoptada, con el quórum legal, por el Consejo Regulador de la denominación, dando cumplimiento a lo prevenido en la disposición transitoria primera de la LFOV y en los artículos 23.a) y 27 del Decreto Foral 56/2006.

De acuerdo con el artículo 58 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el texto dispone de la justificación legalmente exigida.

Se ha incorporado al expediente un informe que viene a recoger los distintos aspectos de las memorias -justificativa, normativa, organizativa y económica-, así como un informe de impacto por razón de sexo. Asimismo, consta en el expediente informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

El Proyecto no ha sido sometido a un trámite específico de audiencia de los ciudadanos, por entenderse que han intervenido los agentes del sector, en razón de la composición del Consejo Regulador que ha formulado la propuesta. Si bien ello pudiera integrar la excepción prevista en el artículo 60.2 de la LFGNP, este Consejo estima que hubiera sido deseable la consulta a otros entes y organizaciones, al igual que se hizo en la elaboración del proyecto que culminó en el Decreto Foral 56/2006.

De todo ello se deduce que la tramitación del proyecto se ha ajustado al ordenamiento jurídico.

II.5ª. Examen del contenido del proyecto de Orden Foral

El análisis jurídico del Proyecto ha de realizarse partiendo de su contenido ya reseñado en los antecedentes, contrastando su ajuste con el ordenamiento jurídico y en particular con la normativa foral en materia de ordenación vitivinícola.

A) La Orden Foral

La Orden Foral señala, en su parte expositiva, el fundamento normativo de la nueva reglamentación específica de la denominación, dispone la aprobación del Reglamento de la Denominación de Origen “Navarra” y de su Consejo Regulador, así como su inmediata entrada en vigor; por lo que no merece objeción alguna.

Sin embargo, no expresa los efectos de la aprobación de un nuevo reglamento específico respecto de la normativa anterior, constituida por una inicial Orden Ministerial luego modificada por sucesivas Ordenes Forales, que ha de entenderse sustituida por la nueva, dado que ambas tienen idéntico objeto, su estructura es en buena medida similar y es notable la correspondencia entre sus preceptos. Sería conveniente recoger una previsión al respecto por razones de seguridad jurídica y para cumplimentar cabalmente lo prevenido en el artículo 59.3 de la LFGNP.

B) Consideraciones generales sobre el Reglamento

Es preciso iniciar el análisis del Reglamento, con unas consideraciones generales destinadas, especialmente, a verificar si cumple el contenido mínimo exigido por el artículo 26 del Decreto Foral 56/2006 para el Reglamento de la denominación de origen “Navarra”.

El Reglamento consultado satisface esas determinaciones mínimas, ya que: la delimitación de su zona de producción y elaboración se establece en el artículo 4 sobre la zona de producción; los tipos o categorías de los vinos

a los que es aplicable la mención se fija en el artículo 7 sobre los tipos y características analíticas de los vinos; la indicación de las variedades de vid aptas se realiza en el artículo 5 relativo a las variedades de uva autorizadas; las características organolépticas de los vinos se fijan en el artículo 10 que lleva este rótulo; la graduación alcohólica volumétrica mínima de los vinos, la acidez volátil máxima de los vinos, el anhídrido sulfuroso total máximo de los vinos amparados y la intensidad colorante mínima o máxima, en su caso como suma de DO420, DO520 y DO620, se determinan en el artículo 9 al disponer las características analíticas de los vinos; y, finalmente, el rendimiento máximo autorizado por hectárea para cada variedad se expresa en el artículo 7 sobre los rendimientos máximos de producción.

Además, el Reglamento proyectado ha de situarse y respetar el marco jurídico actualmente vigente, al que se ha aludido más atrás, por lo que la diferencia sobresaliente respecto del reglamento anterior de 1975 consiste en la ausencia de una regulación propia de las infracciones, sanciones y del procedimiento, a fin de respetar las exigencias constitucionales para el derecho administrativo sancionador.

Asimismo, el nuevo Reglamento recoge la separación, fijada tanto en la legislación básica como en la LFOV, entre los órganos de gestión y el órgano de control, caracterizando al Consejo Regulador, como establecen las correspondientes disposiciones legales, como el órgano de gestión de la denominación, sin perjuicio de las funciones propias del órgano de control.

C) Capítulo I del Reglamento. Disposiciones generales

El Capítulo I del Reglamento, siguiendo al correlativo de la normativa específica anterior, se integra también por tres preceptos, ahora bajo la rúbrica de disposiciones generales. El artículo 1 fija la base legal de protección con mención de las normas en que se funda, por lo que no merece objeción. Tampoco ha de objetarse el artículo 2 que dispone la extensión de la protección al nombre de la denominación y a los nombres de los términos municipales, localidades y subzonas integrantes de la zona de producción y envejecimiento, que viene a remitir al artículo 4. Y asimismo no se formula tacha al artículo 3 sobre los órganos competentes de los niveles

comunitario europeo, estatal y foral, teniendo en cuenta la protección a todos esos niveles de la denominación según disponen los artículos 32 de la Ley 24/2003 y el artículo 25.3 de la LFOV y por acogerse la diversidad entre el Consejo Regulador y el Órgano de Control.

D) Capítulo II del Reglamento. De la producción

El Capítulo II se abre con la determinación en el artículo 4 de la zona de producción de vinos amparados en la denominación, con indicación de los municipios y subzonas; lo que, amén de seguir a igual precepto del reglamento anterior, cumple la exigencia mínima de contenido dispuesta en el artículo 26 del Decreto Foral 56/2006 y se ciñe, por razones competenciales, al territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

La determinación de las variedades de uva autorizadas se realiza en el artículo 5 del Reglamento, que permite, empero, la autorización de nuevas variedades que hayan demostrado su idoneidad y la posible autorización de plantaciones con otras variedades. Esta previsión se corresponde, con modificaciones -al desaparecer las variedades principales y su fomento-, con idéntico precepto del reglamento anterior, satisface también el contenido mínimo reglamentariamente exigido y tiene en cuenta las variedades de uva de vinificación de acuerdo con el Real Decreto 1472/2000 y la Orden Foral (Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación) 355/2006, de 20 de octubre, que establece las variedades de uva de vinificación clasificadas en la Comunidad Foral de Navarra, modificada por la Orden Foral 198/2007, de 25 de junio.

El artículo 6 del Reglamento regula las prácticas de cultivo orientadas a la buena calidad de las uvas y vinos y la autorización de riego en el viñedo; lo que desarrolla la previsión sobre riego de la vid de los artículos 9 de la LFOV y 15 del Decreto Foral 56/2006.

Nada hay que objetar a la determinación de los rendimientos máximos de producción, con un máximo de 8.000 kilogramos por hectárea, sin perjuicio de su modificación por el Consejo Regulador, en circunstancias excepcionales y sin sobrepasar el 10% en las variedades tintas y el 25% en

las variedades blancas (artículo 7), de los tipos -tintos, rosados, blancos y vino de licor moscatel- y características analíticas de los vinos -grado alcohólico adquirido mínimo, la intensidad colorante, acidez volátil y anhídrido sulfuroso- para cada tipo de vino (artículo 9) y de las características organolépticas de los vinos (artículo 10), en cuanto concretan el contenido mínimo del Reglamento dispuesto por el artículo 26 del Decreto Foral 56/2006 y pretenden asegurar la calidad de los vinos de la denominación. Por otra parte, la fijación en el artículo 9 del Reglamento de las características analíticas de los vinos viene a cumplimentar la exigencia de determinación de los parámetros analíticos establecida en el artículo 22.a) del Decreto Foral 56/2006.

Tampoco se formula observación a la exigencia para las nuevas plantaciones de informe preceptivo del Consejo Regulador (artículo 8 del Reglamento), que es previa a la necesaria autorización por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (artículos 9 del Real Decreto 1472/2000 y 14 del Decreto Foral 56/2006) y puede derivarse de las funciones de gestión asignadas a este órgano en el artículo 23 del Decreto Foral 56/2006.

E) Capítulo III del Reglamento. De la elaboración

El Capítulo III regula la elaboración de los vinos, contemplando las prácticas de elaboración y rendimiento de transformación (artículo 11) y la metodología para la elaboración de los diferentes vinos (artículo 12). Nada hay que objetar a tales preceptos que tienden también a garantizar la calidad y características de los vinos de la denominación.

F) Capítulo IV del Reglamento. De la crianza y el envejecimiento

El Capítulo IV sobre la crianza y el envejecimiento no merece observación de legalidad, ya que, siguiendo en buena medida la normativa anterior, dispone que la zona de crianza y envejecimiento de los vinos de la denominación será coincidente con la zona de protección (artículo 13), lo que deriva del carácter geográfico de la propia denominación; así como las indicaciones sobre la crianza y el envejecimiento y sus métodos, previendo las indicaciones de “crianza”, “reserva”, “gran reserva”, “vinos rosados y

blancos fermentados en barrica” y “vino tinto roble” y el proceso de envejecimiento de los vinos de licor “moscatel” (artículo 14), son, como indica el precepto, las previstas en las normativas foral y española de aplicación (cfr. artículos 3 de la Ley 24/2003 y 3.2 de la LFOV).

G) Capítulo V del Reglamento. Registros

El Capítulo V contempla los cinco registros de Viñas, de Bodegas de Elaboración, de Bodegas de Almacenamiento, de Bodegas de Crianza y Envejecimiento y de Bodegas Embotelladoras (artículo 15 del Reglamento), coincidentes con los establecidos en el artículo 16 del reglamento anterior (en la redacción dada por la Orden Foral 215/2005, de 21 de noviembre). Nada ha de objetarse a la existencia de estos registros ni a su posterior regulación individualizada (artículos 16 a 10 del Reglamento), pues son instrumentos al servicio del cumplimiento de las exigencias para la protección de la denominación.

La posibilidad de la coexistencia de vinos amparados y no amparados en las bodegas de la denominación (artículo 21 del Reglamento) no merece objeción, por estar sujeta a condicionantes de separación e identificación que impiden la confusión con los vinos objeto de protección de la denominación.

La supeditación de la vigencia de las inscripciones al cumplimiento en todo momento de los requisitos, con la obligación de comunicar las variaciones, y las facultades asignadas al Consejo Regulador para suspender o anular las inscripciones en caso de incumplimiento y para requerir del Órgano de Control la realización de inspecciones periódicas (artículo 22 del Reglamento), responden a la necesidad de garantizar el nivel de protección de acuerdo con sus condiciones legales y reglamentarias y tales facultades se encuadran dentro de las funciones de gestión de la denominación conferidas al Consejo Regulador.

H) Capítulo VI del Reglamento. Derechos y obligaciones

La asignación del derecho al uso de la denominación de origen Navarra en la producción de uva a quienes tengan inscritos en los registros sus viñedos e instalaciones, a los vinos procedentes de bodegas inscritas en los registros correspondientes y elaborados con arreglo a las normas exigidas en el Reglamento y en la comercialización a quienes tengan sus viñedos e instalaciones inscritos en el Registro correspondiente (artículo 23) son consecuencia de la protección propia de la denominación, que identifica a los productos de la demarcación geográfica cuando tales productos y los titulares de viñas y bodegas cumplan la normativa específica correspondiente, satisfaciendo la exigencia de que toda la uva de la variedades autorizadas provenga de la zona geográfica que delimita la denominación [artículo 22.b) Decreto Foral 56/2006]. A tal fin, por razones de calidad, imagen y protección, se fijan criterios homogéneos de embotellado y la obligación de comunicar la circulación de productos, que debe ir acompañada del correspondiente documento comercial autorizado, al Consejo Regulador y por éste al Órgano de Control, que deberá autorizar la expedición de productos con anterioridad a su ejecución (artículos 24 y 25 del Reglamento). En la misma línea, se regula el etiquetado, que, además de incluir el nombre de la denominación y el logotipo del Consejo Regulador, expresará las indicaciones obligatorias y facultativas previstas en la legislación comunitaria y estatal (artículo 26 del Reglamento), en particular lo dispuesto en el Real Decreto 1127/2003.

Las obligaciones de los titulares y bodegas de presentar al Consejo Regulador, que las comunicará al Órgano de Control, declaraciones de la cosecha obtenida, de la cantidad de mosto y vino obtenido y de las entradas y salidas de productos (artículo 27 del Reglamento) recogen exigencias derivadas de la normativa del sector [Reglamento (CE) 1282/2001, Real Decreto 1227/2001, y artículo 11 LFOV] y tienden a garantizar la calidad y el cumplimiento de los requisitos de la denominación, así como son coherentes con las funciones del órgano de gestión. Desde el punto de vista formal, ha de corregirse la numeración del párrafo inicial como apartado 1, ya que el precepto carece del segundo apartado.

1) Capítulo VII del Reglamento. Del Consejo Regulador

La regulación del Consejo Regulador de la denominación de origen “Navarra” tiene una mayor densidad en la LFOV y en el Decreto Foral 56/2006, por lo que con ellos ha de contrastarse este Capítulo VII del Reglamento.

La consideración del Consejo Regulador como órgano de gestión y el ámbito de sus competencias por referencia al territorio, productos protegidos y personas inscritas de la denominación (artículo 28) complementan las previsiones generales del artículo 20, apartados 2 y 3, de la LFOV y se circunscribe al específico ámbito de protección de la denominación. No se explicitan, empero, las funciones encomendadas al Consejo Regulador, que están establecidas con carácter general en el artículo 20.3 de la LFOV y se detallan en el artículo 23 del Decreto Foral 56/2006.

La composición del Consejo Regulador refleja su estructura con un Presidente elegido por mayoría de dos tercios y el Pleno integrado por el Presidente y doce vocales, seis en representación de los productores y seis de los bodegueros, con la posible asistencia de dos representantes del Gobierno de Navarra –uno por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente y otro por el de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte- (artículo 29 del Reglamento). Este precepto desarrolla el artículo 20.2 de la LFOV y se ajusta a la composición y organización fijadas en los artículos 24 y 25 del Decreto Foral 56/2006.

El artículo 30, apartados 1 a 6, del Reglamento, regula la elección de vocales de entre los productores y bodegueros prohibiendo la representación doble o por ambos sectores, la designación de suplentes y su renovación cuatrienal y su sustitución. Por tanto, recoge la paridad en la representación de ambos sectores o intereses dispuesta por los apartados 2 y 5 del artículo 20 de la LFOV y desarrolla las previsiones sobre elección y renovación establecidas en los artículos 4 y 25 del Decreto Foral 56/2006.

Merece un comentario específico el apartado 7 del artículo 30 del Reglamento proyectado, que dispone las causas de pérdida de la condición de vocal, como son la sanción al vocal o a la empresa representada por infracción muy grave del Reglamento, la ausencia injustificada a tres

sesiones consecutivas o diez alternas, el dejar de pertenecer a la empresa por la que fue elegido, la pérdida de correspondencia de sus actividades con las del sector a que representa y la incursión durante el mandato en un supuesto de representación doble. En tales casos, se procederá a la sustitución por los respectivos suplentes.

Esta previsión reglamentaria recoge, en la tercera causa, el supuesto de cese dispuesto en el artículo 25 del Decreto Foral 56/2006 y asimismo reitera alguna de las previstas en la reglamentación anterior. No se formula tacha a este precepto del nuevo Reglamento, ya que, amén de lo que acabamos de indicar, las causas de cese están justificadas en la necesidad de preservar los caracteres legales del órgano y su funcionamiento normal, y precisamente tienen como efecto la sustitución del vocal por el correspondiente suplente.

El artículo 31 del Reglamento determina las funciones del Presidente, que son las propias de quien preside un órgano colegiado de acuerdo con el artículo 23.1 de la LRJ-PAC y las correspondientes a su configuración como órgano ejecutivo de la corporación. Y el artículo 32 regula la figura del Secretario, designado por el Consejo a propuesta del Presidente, con unas funciones en parte coincidentes con las señaladas para el Secretario de los órganos colegiados en el artículo 25.3 de la LRJ-PAC.

Tampoco ha de formularse observación al artículo 33 del Reglamento relativo al funcionamiento del Consejo, que dispone su reunión al menos una vez al trimestre, el régimen de convocatorias, la adopción de acuerdos por mayoría simple, salvo los relativos a la modificación del Reglamento de la denominación, la elección del Presidente y la aprobación de presupuestos extraordinarios que precisarán de la mayoría de dos tercios de los vocales electos. Estas previsiones establecen su propio régimen de sesiones y convocatorias y se ajustan, en cuanto a la adopción de acuerdos, al artículo 27 del Decreto Foral 56/2006, que, salvo la exigencia de aquel quórum para la aprobación de las propuestas de Reglamento y sus modificaciones, remite para el resto de acuerdos del Pleno al reglamento de la denominación. Asimismo, ha de entenderse razonable la posible constitución de una

Comisión Permanente para resolver asuntos de trámite o en aquellos casos en que se estime necesario, con fijación de sus funciones cuando se acuerde su constitución, que estará integrada por el Presidente y dos vocales, y deberá comunicar sus acuerdos al Pleno en la primera reunión que celebre.

El artículo 34 del Reglamento prevé que el Consejo Regulador cuente con la plantilla de personal necesario que figurará dotada en su presupuesto y en particular con los servicios técnicos necesarios; previsión que es lógica dada la configuración como corporación de derecho público de base privada y la necesidad de recursos humanos para cumplir su misión de gestión de la denominación.

El artículo 35 del Reglamento, en cuanto determina los recursos integrantes de su financiación y la autonomía en la gestión de los gastos e ingresos presupuestarios del Consejo Regulador, se ajusta, de un lado, a los recursos previstos en el artículo 20.6 de la LFOV, y, de otro, a su configuración como corporación de derecho público con personalidad jurídica propia. Sin embargo, no se recoge la obligación de presentar el presupuesto a la Administración de la Comunidad Foral para su aprobación, según dispone el artículo 20.7 de la LFOV.

La publicidad de sus acuerdos y decisiones (artículo 36 del Reglamento) se limita a transcribir lo señalado al respecto en el artículo 20.4 de la LFOV. Y, asimismo, la previsión de un recurso de alzada ante la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente contra los actos del Consejo sujetos al Derecho Administrativo (artículo 37 del Reglamento) es copia del segundo inciso del artículo 20.4 de la LFOV.

J) Capítulo VIII del Reglamento. Régimen sancionador

Finalmente, el artículo 38, único integrante de este Capítulo VIII, se limita remitirse a lo dispuesto en la LFOV; por lo que, apartándose del precedente por las razones constitucionales más atrás aludidas, no merece tacha alguna.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Orden Foral por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen “Navarra” y de su Consejo Regulador es ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.