



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 302/2006

(Pleno)

La Laguna, a 19 de septiembre de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de los Consejos Reguladores de Vinos de Canarias (EXP. 313/2006 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.A.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita, por el procedimiento de urgencia, Dictamen de este Consejo sobre el *Anteproyecto* de Ley de los Consejos Reguladores de Vinos de Canarias.

Preceptividad y objeto de la consulta.

La consulta al Consejo Consultivo es preceptiva en virtud de lo establecido en el art. 11.1.A.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, y se realiza por el órgano legitimado a tal efecto (art. 12.1 LCCC).

La solicitud de Dictamen recae sobre el mencionado Anteproyecto de Ley tomado en consideración por el Gobierno el día 29 de agosto de 2006, de conformidad con lo previsto en el art. 11.1.A.b) de la Ley 5/2002. Una vez más, debemos reiterar la interpretación de la que debe ser objeto dicha norma, puesta en relación con lo que dispone el art. 1.1 del mismo cuerpo legal -precepto que define las funciones de este Consejo- y, sobre todo, con la dicción literal de la norma estatutaria contenida en el art. 44.1 que señala que el objeto del Dictamen de este Consejo lo constituyen, por lo que a estos efectos atañe, los "Proyectos de Ley" y no los "Anteproyectos".

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

Urgencia de la consulta.

2. La solicitud de Dictamen ha dado cumplimiento a la exigencia de motivación de la urgencia prevista en el citado art. 20.3 de la Ley 5/2002, con la que se requiere la emisión del Dictamen, considerando que “la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, establecía un plazo de un año para la adaptación de los actuales reglamentos de vinos de calidad producidos en una región determinada (v.c.p.r.d.) y órganos de gestión a la nueva regulación, plazo que ha sido en exceso sobrepasado debido por una parte, a la dificultad para consensuar con el sector un texto definitivo y, por otra, como consecuencia de la reorganización del Departamento mediante la creación del organismo público destinado a ejercer las funciones de control y certificación de los vinos de calidad, por la Ley 1/2005, de 22 de abril, de creación del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria, que ha venido a asumir competencias que hasta el momento ostentaba el centro directivo competente en materia agroalimentaria, resultando inaplazable, sin que admita mayor demora, el otorgamiento de personalidad jurídica a los Consejos Reguladores de Vinos, a fin de adecuar la regulación jurídica del sector a la normativa estatal de carácter básico”.

El Consejo Consultivo, atendiendo a las razones que justifican la calificación de urgencia, emite el Dictamen dentro del plazo de 15 días establecido legalmente.

Procedimiento de elaboración.

3. Respecto a la tramitación del expediente. Se cumplen las exigencias procedimentales legalmente establecidas. Así, consta en el expediente el Informe de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y Presidencia y Justicia, sobre el Anteproyecto de Ley de los Consejos Reguladores de Vinos de Canarias, de fecha 28 de julio de 2006; de impacto por razón de género, de fecha 27 de julio de 2006 (art. 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, Ley 30/2003, de 13 de octubre), así como de la Dirección General del Servicio Jurídico del Gobierno, de fecha 20 de enero de 2005 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria, de fecha 5 de julio de 2006 (Ley 1/2005, de 22 de abril), de la Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea, de fecha 25 de agosto de 2004 (art. 25.2 del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía

y Hacienda) y de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, de fecha 3 de agosto de 2006 (art. 1 del Decreto 80/1983).

Constan, igualmente, el informe de la Oficina Presupuestaria del Departamento, emitido en virtud de lo previsto en el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, de creación de las Oficinas Presupuestarias, de 25 de abril de 2006, tras la redacción dada al mismo por el Decreto 234/1998, de 18 de diciembre, y los informes de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería Economía y Hacienda, de fechas 30 de julio de 2004 y 5 de octubre de 2004 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero], así como el informe de la Consejería de Turismo, de fecha 9 de agosto de 2004.

Finalmente, se han incorporado al expediente la certificación relativa al otorgamiento del trámite de audiencia a las Organizaciones Agrarias representativas del sector (PALCA, ASPA, ASAGA, URCHCA, ASAJA, UPA, COAG) y a los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen de vinos de Canarias, "Icoden-Daute-Isora", "La Gomera", "Tacoronte-Acentejo", "Valle de La Orotava", "Valle de Güímar", "Abona", "La Palma", "El Hierro", "Lanzarote", "Monte Lentiscal" y "Gran Canaria", y las alegaciones del Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Tacoronte-Acentejo".

Estructura del PL.

4. El PL se estructura en un único artículo, "Naturaleza y Régimen Jurídico", en el que, entre otras cuestiones, se configura a los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen y denominaciones de origen calificadas de vinos de Canarias como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar.

Al mismo tiempo, el PL se integra por una Disposición Transitoria y por dos Disposiciones Finales, la primera, de "desarrollo reglamentario y adaptación normativa" y la segunda de entrada en vigor de la PL.

Sobre la competencia.

5. La Comunidad Autónoma cuenta con competencia "exclusiva" en materia de "agricultura" y en "denominaciones de origen en colaboración con el Estado" (art.

31.1 y 5 EAC), que se ejercerá “de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general (...) y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.1ª y 13ª de la Constitución”.

Así mismo, la Comunidad Autónoma posee competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales (...) en el marco de lo dispuesto en los arts. 36 y 139 de la Constitución”, lo que debe ponerse en relación con la previsión constitucional contenida en el art. 52 del texto fundamental, conforme al cual “la ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios”, cuya “estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

II

6. La Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley señala que “las denominaciones de origen han venido siendo gestionadas por los Consejos Reguladores como órganos desconcentrados de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, de conformidad con lo previsto en los distintos reglamentos que los regulan. Dicha configuración venía determinada por la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto del vino, la viña y los alcoholes, cuyo art. 101 los estructuraba como órganos de un Organismo Autónomo -el Instituto Nacional de Denominaciones de Origen- adscrito a la Administración del Estado. La asunción de competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia no supuso ningún cambio en esta configuración, de forma que los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen continuaron considerándose como órganos, no ya del Instituto, que desaparece, sino del Departamento con competencias en materia de agricultura.

La entrada en vigor de la Ley estatal 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino -legislación básica en su mayor parte, dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica-, modifica sustancialmente la situación descrita, toda vez que establece la necesidad de que los Consejos Reguladores tengan personalidad jurídica propia, de naturaleza pública o privada, y plena capacidad de obrar.

Como consecuencia de lo anterior, y al amparo de lo previsto en el art. 31.1 y 31.5 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, y de denominaciones de origen, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general, corresponde a esta Comunidad Autónoma elegir entre las distintas figuras posibles, optándose por la corporación de derecho público en atención a la base asociativa y corporativa que dichos órganos de gestión tienen tanto en la legislación anterior como en la nueva, y de acuerdo con la opinión generalizada del sector”.

- Art. 1, apartado 1.

1. Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen y denominaciones de origen calificadas de vinos de Canarias se configuran como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Su funcionamiento y gestión se ajustará al derecho privado, sin perjuicio de la aplicación del ordenamiento jurídico público en lo relativo al ejercicio de las potestades administrativas, configuración que se ajusta a lo establecido en la Ley 24/2003, de 10 de julio, (Ley de la Viña y del Vino), que autoriza atribuir a los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada, naturaleza tanto pública como privada, así como plena capacidad de obrar y funcionamiento en régimen tanto de derecho público como de privado (art. 25).

La corporación supone, en este caso, un grupo de personas organizadas y unidas en base a un interés común o finalidad específica. La característica de estas corporaciones está determinada por el objetivo o fin específico que se pretende lograr con ellas. La naturaleza de corporaciones de derecho público que atribuye la PL a los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen y denominaciones de origen calificadas de vinos de Canarias no supone que éstos Consejos Reguladores se integren en el sistema de las Administraciones Públicas, sino la concurrencia de un interés público que late en su finalidad que facilita el otorgamiento de tal naturaleza, siempre que la misma sea congruente con el principio de libertad individual de no asociación (STC 179/1994, de 16 de junio) y que exista justificación suficiente para la adscripción obligatoria (SSTC 284/1994, de 24 de octubre, 154/1996, de 3 de octubre) y la existencia de intereses generales que puedan verse afectados (STC 75/2003, de 23 de abril).

Dispone el PL que el funcionamiento y gestión de estas Corporaciones se ajustará al derecho privado, con lo que se pretende garantizar los intereses privados de los miembros del colectivo, lo que es compatible con la forma pública de personificación. En cualquier caso, en aras a la seguridad jurídica y para facilitar el posterior desarrollo reglamentario del PL, sería conveniente determinar el alcance de la expresión "funcionamiento" (Artículo Único.1º).

2. El apartado 3 establece que los Consejos Reguladores quedarán constituidos como Corporaciones de Derecho público en el momento de aprobación de su Estatuto que se llevará a cabo por Orden (...), en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, previsión que se corresponde con lo dispuesto en el art. 25.5 de la LVV.

3. Los Consejos Reguladores tienen un perfil singular en cuanto Corporación de Derecho Público. Singularidad que ostentan por ley básica ya que "tienen plena capacidad de obrar" (art. 25.2 LVV). Tal plenitud no se corresponde, sin embargo, con una tutela, genérica o indeterminada, sino sobre aquellas cuestiones que hayan sido objeto de delegación o encomienda al amparo del apartado 2 del art. único PL o sobre aspectos de Derecho Público cuya relevancia o trascendencia general requiere justamente esa intervención (competencia, carácter democrático de los órganos de gobierno y funcionamiento interno de estas corporaciones), más aún cuando no estamos en presencia de entidades político territoriales sino ante organizaciones económicas gestoras de intereses público-privados, es decir, que se rigen por el derecho privado (contratación, régimen personal, bienes, etc.). Si en el primer caso la tutela tiene un significado y límites constitucionales, en el segundo caso no los hay, por lo que se debería salvaguardar siempre la coherencia de la Ley con los derechos fundamentales y con los principios esenciales del Derecho Europeo. Estas corporaciones de derecho público llamadas corporaciones de base privada que tienen atribuidas funciones públicas o agentes descentralizados de la Administración, que reciben por delegación el ejercicio de alguna función propia de aquélla y controlada por la misma, y que se contempla para los Consejos Reguladores se adecua plenamente al marco normativo de aplicación (LVV). No obstante, se opta por un diseño que no deja, por ello, de suscitar problemas desde la perspectiva de la libertad de asociación. El Ordenamiento jurídico vigente, sin embargo, contempla supuestos diversos de ejercicios de funciones públicas con sujetos privados, de cooperación entre éstos para la consecución de fines de interés común. Así, el art. 25 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, permite atribuir a los órganos de gestión de los

vinos de calidad producidos en una región determinada naturaleza tanto pública como privada.

C O N C L U S I Ó N

Único. El PL de los Consejos Reguladores de Vinos de Canarias, objeto de Dictamen, es conforme a Derecho.