

En Logroño, a 1 de diciembre de 2016, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Pedro Prusén de Blas y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**41/16**

Correspondiente a la consulta formulada por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre el *Proyecto de la Ley de Control del potencial vitícola en la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja remite, para dictamen, el citado Proyecto de Ley, en cuyo expediente constan los siguientes documentos:

#### **1. Relativos a la tramitación gubernamental del Anteproyecto de Ley.**

-Resolución de inicio del procedimiento, de 5 de mayo de 2016, del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja.

-Memoria inicial, de 16 de mayo de 2016, del Secretario General Técnico de la Consejería.

-Comunicaciones, de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, de 13 y 28 de abril de 2016, que expresan el parecer de esa Dirección General en cuanto a la adecuación al Derecho Comunitario de ciertos aspectos del borrador de Anteproyecto que, en ese momento, tramitaba la Consejería de Agricultura.

-Observaciones al borrador formuladas, en trámite de audiencia corporativa, por la UAGR-COAG (de 11 de mayo de 2016); así como por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja y ARAG-ASAJA, de las que no consta fecha. También se remitió el borrador a otras entidades (Asociación de Bodegas Centenarias de La Rioja, Asociación de Bodegas Familiares de La Rioja, FECOAR, Grupo Rioja y UPA), de las que no constan observaciones.

-Informe, de 25 de mayo de 2016, del Director General de Desarrollo Rural, que analiza las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia corporativa, alguna de las cuales es acogida e incorporada al texto del Anteproyecto, dando lugar a un nuevo borrador.

-Informe, de los Servicios Jurídicos, de 29 de junio de 2016, que contiene unas “Consideraciones generales sobre el Anteproyecto” (objeto de la norma; competencia de la Comunidad Autónoma; cumplimiento de trámites), y unas “Consideraciones sobre el texto del Anteproyecto” que, en lo esencial, resultan favorables al texto, si bien aconseja introducir en él ciertas modificaciones.

-Memoria final, de 4 de julio de 2016, de la Secretaría General Técnica, que examina el “marco normativo” y la “justificación de la oportunidad” del Anteproyecto de Ley; su “estructura y contenido”; las “disposiciones afectadas y tabla de vigencias”; contiene un “estudio económico” y refiere los “trámites seguidos en la elaboración del borrador de Anteproyecto”.

## **2. Relativos a la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley:**

-Enmiendas parciales presentadas por los Grupos Parlamentarios (calificadas por la Mesa del Parlamento en su sesión de 3 de octubre de 2016 y publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja nº 62, de 4 de octubre de 2016, Serie A).

-Acuerdo de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por el que se designó la Ponencia que había de informar el Proyecto de Ley (publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja nº 64, de 7 de octubre de 2016, Serie A).

-Informe de la Ponencia, de 18 de octubre de 2016 (publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja nº 69, de 20 de octubre de 2016, Serie A).

-Dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, así como acuerdo de designación del Diputado que ha de presentar el Dictamen ante el Pleno del Parlamento, ambos de 24 de octubre de 2016 (publicados en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja nº 70, de 24 de octubre de 2016, Serie A).

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado del 2 de noviembre de 2016; enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 3 de noviembre de 2016; y registrado de entrada en este Consejo el 7 de noviembre de 2016; la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja comunica al Consejo que, por medio de escrito de 25 de octubre de 2016, los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista, Podemos La Rioja y Ciudadanos han solicitado la emisión de dictamen del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de Ley del Control del potencial vitícola en la Comunidad Autónoma de La Rioja; y que la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, por Acuerdo de 2 de noviembre de 2016, y al amparo de los artículos 102.1, del Reglamento del Parlamento de La Rioja, y 10.3, de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, ha acordado recabar ese dictamen.

## **Segundo**

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 8 de noviembre de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

## **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo**

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo del art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo *“prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara”*.

A su vez, el art. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001, prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de dictamen al Consejo Consultivo, el cual, *“en ningún caso, tendrá carácter vinculante”*.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen”*.

Por tanto, como se ha señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Proyecto de Ley a la legalidad (en rigor, a la normativa comunitaria-europea y a la legislación básica del Estado) y constitucionalidad (en rigor, al bloque de la constitucionalidad, que también incluye, a

estos efectos, al Estatuto de Autonomía de La Rioja) vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley.**

Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos. Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la previa elaboración del Anteproyecto de Ley, del conjunto de trámites establecidos en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

Y ello, siquiera sea muy sucintamente, pues el Parlamento ha acordado ya dar curso a la tramitación del Proyecto de Ley, conforme al art. 92 de su Reglamento, sin que éste haya sido objeto de devolución al Gobierno (art. 95.3), circunstancia que, como luego diremos, conlleva una virtualidad sanadora de eventuales defectos que hubieran podido producirse en la fase gubernamental de tramitación del Anteproyecto.

**1.-** El artículo 45 de la Ley 8/2003, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Proyectos de ley que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

*“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los Proyectos de Ley al Parlamento de La Rioja.*

*2. El procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto que incluirá una Exposición de Motivos e irá acompañado por una Memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persigue, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto.*

*3. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en las que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas.*

*4. En todo caso, y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaría General Técnica de la Consejería que inició el expediente.*

*5. El titular de la Consejería competente elevará el Anteproyecto, así como el resto de la documentación al Consejo de Gobierno a fin de que éste decida sobre su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.*

Como decíamos en dictámenes anteriores (cfr. D.17/97, D.9/01 y D.36/13), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”.*

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o sea una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa del Legislativo. En el primer caso, disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales, pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, su intervención, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exige el art. 45 de la Ley 8/2003.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo, como la infracción del Derecho Comunitario europeo o de la legislación básica del Estado, la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control previo formal del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar el grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

**2.** A la luz de lo preceptuado en el art. 45 de la Ley 8/2003 y visto el expediente, podemos afirmar que, en la **fase gubernamental de elaboración del Anteproyecto**, se ha dado cumplimiento a los trámites requeridos legalmente:

#### **A) Resolución de inicio.**

El procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 5 de mayo de 2016, del titular de la Consejería competente, la de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente Administración Pública y Hacienda, de acuerdo con lo dispuesto en e los arts. 1.1 y 7.1.1. a) del Decreto 28/2015, de 21 de julio, que establece la estructura orgánica de dicha Consejería, preceptos que han de ponerse en relación con el art. 42.1 d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

#### **B) Memoria inicial.**

Consta en el expediente una memoria inicial de 16 de mayo de 2016 que cumple, en lo esencial, las exigencias previstas por el art. 45.2, en cuanto expresa previamente el marco normativo en que se inserta, se pronuncia sobre la oportunidad de la norma y justifica las medidas propuestas. Si bien es cierto que la memoria no contiene una relación de disposiciones afectadas y una tabla de vigencias, ésta se encuentra en el propio borrador del texto y, además, en la Memoria final de 4 de julio de 2016.

#### **C) Estudio económico.**

La memoria contiene un *“estudio económico de la norma”*, y señala que su contenido *“no tendrá incidencia económica en el presupuesto autonómico”*, pues *“los costes derivados del control de la no comercialización (de producciones de uva) como DOP o IGP serán asumidos por los viticultores que hubieran asumido ese compromiso (de no comercialización) previa aprobación de una tasa en un futuro texto con rango legal”*, como así, efectivamente, prevé la DA Primera del Proyecto.

Adicionalmente, continúa la memoria inicial, *“el resto de cambios normativos no suponen cambios sustanciales en la organización ni en los recursos materiales o humanos necesarios para asegurar el cumplimiento de la Ley”*.

Estas apreciaciones sobre el impacto económico o presupuestario de la norma resultan razonables, sin perjuicio de las observaciones que se formularán en cuanto a la referida DA Primera.

#### **D) Consultas efectuadas.**

En el curso de la tramitación del Anteproyecto, la Consejería promotora del mismo ha formulado a la Comisión Europea, a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de España, diversas consultas en cuanto a la adecuación del texto proyectado con el Ordenamiento Comunitario. Y así, obran, en el expediente

remitido a este Consejo, las observaciones formuladas por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea en fechas 13 y 28 de abril de 2016.

El texto fue sometido también a un trámite de audiencia corporativa, en el que fueron oídas diversas organizaciones del sector vitivinícola. En particular, además de UAGR-COAG y ARAG-ASAJA, el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja formuló diversas alegaciones y observaciones al texto. No constan, sin embargo, las fechas en que fueron realizadas las alegaciones del CRDOCR y ARAG-ASAJA.

El texto no fue sometido a trámite de información pública.

La Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura analiza las alegaciones y observaciones formuladas al texto en su informe de 25 de mayo de 2016.

#### **E) Informes.**

En la tramitación del procedimiento, la Consejería recabó el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, que lo emitieron en fecha 29 de junio de 2016.

En cuanto a la intervención del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), la norma proyectada habrá de tener rango de Ley y no de disposición administrativa de carácter general. Por este motivo, el informe no resultaba preceptivo de acuerdo con el art. 4.1 (*a contrario sensu*) del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, que regula las funciones de dicho Servicio. Por otra parte, la norma proyectada no regula, en rigor, ningún procedimiento administrativo. Lo cierto, sin embargo, es que el Proyecto contempla la existencia de varios procedimientos: por ejemplo, los referentes a las autorizaciones administrativas y comunicaciones previas reguladas por el art. 5; el procedimiento que ha de tramitarse con carácter previo a dictar una orden de arranque de viñedo (art. 8.1) o el procedimiento sancionador al que se refiere el art. 9.2.

Anticipemos ya, en relación con el procedimiento contemplado por el art. 8.1, que, a nuestro juicio, hubiera sido preferible que el Proyecto contuviera, cuando menos, una regulación mínima de los aspectos básicos del mismo (trámites esenciales que lo compongan, plazo de resolución, etc). Correlativamente, la intervención del SOCE, si bien no hubiera sido preceptiva en ningún caso –por tratarse la proyectada de una norma legal, se insiste– sí hubiera resultado recomendable.

En último término, se emitió también el informe de la Secretaría General Técnica previsto por el art. 45.4. Y así, obra una Memoria final, de 5 de julio de 2016, que evalúa el marco normativo y la justificación de la oportunidad de la norma, su estructura y

contenido, las disposiciones a las que afecta, su contenido económico y los trámites seguidos y a seguir para la aprobación del Proyecto de Ley.

**3.** Por todo lo expuesto, fueron observadas adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en el art. 45 de la citada Ley 8/2003.

En la actualidad, como se ha señalado ya, el Proyecto de Ley, remitido al Parlamento de La Rioja, se encuentra en curso de tramitación bajo el número 9L/PL-0005.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Proyecto de Ley**

##### **1. Competencia de la CAR.**

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Proyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, como antes hemos señalado, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley proyectada, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende, cuestiones que abordamos a continuación, ordenando la exposición del modo que sigue y que adelantamos ya por razones de claridad sistemática: i) exposición del contenido del Anteproyecto; ii) competencia de la CAR para dictar la Ley del Control del Potencial vitícola en la Comunidad Autónoma de La Rioja; iii) límites y condicionantes del ejercicio de la competencia autonómica sobre la materia.

##### **2. Exposición del contenido del Proyecto.**

Con objeto comprender en una visión panorámica las materias que son objeto de regulación en el Proyecto y, por tanto, analizadas en este dictamen, y, en especial, a

efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada uno de ellas, conviene comenzar exponiendo sintéticamente el contenido del texto final remitido, que es el siguiente:

**A) La Exposición de motivos** de la norma proyectada comienza señalando que el art. 8.1.19 EAR '99, *“atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja (...) la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía en el marco de lo previsto en el artículo 148 dela Constitución”*. Y añade, por otra parte, que:

*“Los aspectos fundamentales del nuevo régimen jurídico del mercado del vino se contienen en el Reglamento 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea la organización común de los mercados agrarios, que aborda la cuestión desde una eminente perspectiva global, con miras a que el sector vitivinícola de la Unión Europea no pierda cuota de mercado en el mercado mundial. La regulación que se desprende del referido Reglamento trata de impedir que se produzca un crecimiento excesivamente rápido de nuevas plantaciones de viñedo en respuesta a las evoluciones previstas de la demanda internacional y las posibles consecuencias negativas que los ámbitos sociales y medioambientales que ello podría acarrear. Es por ello que la plantación de viñedo sigue estando sujeta a una fuerte intervención pública. Si bien, con el fin de evitar la especulación, el nuevo régimen de autorizaciones de plantación implica la imposibilidad de que se produzca la transferencia de potencial vitícola de una explotación a otra, salvo en los casos en que se produzca la transferencia del viñedo en pie”*.

Efectivamente, concluye que la Ley cuya aprobación se pretende tiene por objeto acomodar el Derecho Autonómico riojano, en materia de régimen jurídico del control del viñedo, a *“la normativa comunitaria y la normativa estatal básica, habiéndose pactado con la Comisión Europea los aspectos fundamentales de la Ley con el fin de evitar distorsiones con la normativa comunitaria”*.

**B) El Título Preliminar (Disposiciones generales)**, comprende:

-El **Artículo 1º (Objeto y aplicación de la Ley)**, que delimita el objeto de la Ley (*“regular el régimen jurídico del control del potencial vitícola en la Comunidad Autónoma de La Rioja”*) y contiene una cláusula general de remisión a la normativa comunitaria y a la estatal básica sobre la materia.

-**Artículo 2º (Definiciones)** contiene las definiciones de los conceptos que se utilizan en el texto legal, que, salvo excepciones, se establecen con remisión a las que contienen el Reglamento nº 1308/2013, del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre; y el Real Decreto 740/2015, de 31 de julio, por el que se regula el potencial de producción vitícola.

-El **Artículo 3º**, bajo la rúbrica *Fines y principios de esta ley*, describe cuáles sean éstos: regular los mecanismos para control del potencial vitícola, la protección y prestigio

de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas que operan en el ámbito de la CAR; y la adecuación de la normativa autonómica a la normativa comunitaria en materia de Organización Común de Mercados (OCM).

**C) El Título I (*Control del potencial vitícola*)** contiene los siguientes artículos:

-El **artículo 4º** prevé tres tipos de mecanismos de control del potencial vitícola: previo, permanente y de reacción.

-El **artículo 5º (*Mecanismos de control previo*)** describe los que permitirán la plantación de viñedo en La Rioja a partir del 1 de enero de 2016.

-El **artículo 6º (*Registro de viñedo*)** establece el régimen de funcionamiento de este Registro, que es el mecanismo a través del cual se realiza el control permanente del potencial vitícola en La Rioja.

-El **artículo 7º (*Plantaciones no autorizadas*)** enumera los supuestos en los que se entiende que una plantación se califica como no autorizada, por haberse realizado sin autorización, por incumplir los requisitos esenciales de la autorización o por incumplir las obligaciones y compromisos que eximen de la obligación de obtener una previa autorización.

-El **artículo 8º (*Orden de arranque*)** regula la orden de arranque de viñedo como mecanismo para garantizar el cumplimiento efectivo de las previsiones sobre control de potencial vitícola.

-El **artículo 9 (*Régimen sancionador derivado de plantaciones no autorizadas*)** dispone que “*los supuestos constitutivos de plantación no autorizada a que se refiere el artículo 7 de esta Ley constituyen infracciones permanentes graves*” y establece las sanciones a imponer, en función del plazo en el que se ejecute el arranque desde la notificación de la orden de arranque, así como los criterios para su graduación.

-El **artículo 10 (*Nulidad de autorizaciones de plantación*)** señala que, en los casos en que una autorización de plantación sea declarada nula, previa tramitación de un procedimiento de revisión de oficio, ello implicará la obligación de arrancar la plantación, así como la aplicación del régimen sancionador establecido en el apartado 9 (art. 10.1).

El **apartado 10.2** prevé la mitigación de la eficacia de esa orden de arranque pues, “*cuando la causa de nulidad de la autorización de plantación derive de la nulidad de contratos celebrados entre particulares*”, dicha orden quedará sin efecto si, entre otros requisitos, la nulidad se declara por resolución judicial, se acredita la buena fe del actual

titular y éste, en el plazo de un año desde la orden de arranque, obtiene una autorización de plantación.

**D)** En su **Parte final**, el texto del Proyecto contiene:

-Dos **Disposiciones Adicionales** en materia de control específico de plantaciones destinadas a autoconsumo, fines experimentales y de cultivo de viñas madre de injertos (**DA Primera**) y de órganos competentes en materia sancionadora (**DA Segunda**).

-Dos **Disposiciones Transitorias**, que prevén la aplicación de la medida contemplada por el art. 10.2 a supuestos ya producidos a la entrada en vigor de la Ley (**DT Primera**) y una notificación específica que han de presentar los titulares de superficies destinadas a experimentación a efectos de garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria e interna sobre la materia (**DT Segunda**).

-Tres **Disposiciones Finales**, con el fin de habilitar al Gobierno de La Rioja el desarrollo reglamentario de la Ley (**DF Primera**), establecer una remisión general a la legislación básica del Estado y a la normativa comunitaria (**DF Segunda**), y fijar la fecha de entrada en vigor de la Ley en el día siguiente al de su publicación en el BOR (**DF Tercera**).

**3.** Resulta claro, a juicio de este Consejo, que la Comunidad Autónoma está provista de título competencial suficiente para regular las diferentes materias objeto de la norma proyectada. Y es que, efectivamente, la CAR ostenta, conforme al art. 8.1.19 EAR '99, de competencia "*exclusiva*" en materia de "*agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía*".

Cuestión distinta, claro está, son los **límites** y **condicionantes** a que está sujeto ese título competencial, que, en rigor, vienen a determinar su propio ámbito material.

Repárese ya, en línea de principio, que el propio texto estatutario dispone que la competencia autonómica debe ejercerse "*de acuerdo con la ordenación general de la economía*" y, por tanto, con respeto a las normas dictadas por el Estado al amparo de sus títulos competenciales propios, singularmente, el derivado del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las "*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*".

Un segundo condicionante deriva -por imperativo del principio de primacía normativa- del Derecho Comunitario europeo. Ello, en un ámbito material -el de la agricultura- respecto del que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dispone (art. 38.1 TFUE) que la Unión "*definirá y aplicará una política común*", cuyos

objetivos serán los enumerados en el art. 39 TFUE y para cuya consecución se crea, conforme prevé el art. 40 TFUE, una “*organización común de los mercados agrícolas*”.

Analizaremos a continuación las disposiciones normativas que guardan una relación más estrecha con el ámbito material que es objeto de regulación en el proyecto analizado.

#### **A) Normas de Derecho comunitario europeo.**

**i) El Reglamento nº 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013**, por el que se crea la organización común de mercados (OCM) de los productos agrarios y se derogan los Reglamentos CEEE nº 922/72, 234/79, 1037/2001 y 1234/2007, establece un nuevo régimen de autorizaciones para las plantaciones de vid para el periodo 1-1-2016 a 31-12-2030 (arts. 61 y ss).

Como elementos centrales del nuevo sistema, las vides de las variedades de uva sólo podrán ser plantadas o replantadas, si se conceden: autorizaciones para *nuevas plantaciones* (art. 64); autorizaciones para *replantaciones* de superficies equivalentes arrancadas previamente (art. 66.1), o arrancadas posteriormente a la replantación (supuesto de la denominada *replantación anticipada* (art. 66.2); o mediante la *conversión* en autorizaciones de derechos de plantación ya concedidos con anterioridad (art. 68).

En materia de *replantación*, es de destacar que el art. 66.3 permite a los Estados Miembros restringir la replantación de vides en superficies que puedan optar a la producción de vinos con denominaciones de origen o indicaciones geográficas protegidas; del mismo modo que también los Estados miembros pueden limitar la expedición de autorizaciones para este tipo de superficies (art. 63.2 b)

La exigencia general de autorización no se aplicará, sin embargo, a tres tipos de supuestos: las plantaciones de superficies con *finés experimentales o de cultivo de viñas madres de portainjertos*; las superficies cuyas producciones estén destinadas exclusivamente a *autoconsumo*; o las superficies para nuevas plantaciones resultantes de *expropiaciones* (art. 62.4).

El art. 71 del Reglamento dispone que los productores arrancarán, asumiendo el coste, las parcelas plantadas de vid que no dispongan de autorización (art. 71.1); y que, si no cumplieran esa obligación, serán objeto de sanciones (art. 71.4) conforme al art. 64 del Reglamento 1306/2013 de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agraria Común (PAC). En lo que atañe al caso, efectivamente, el referido art. 64.4.b) del Reglamento 1306/2013 prevé, entre otras sanciones, el pago de una cantidad en función de la duración de un incumplimiento.

Además, si el productor no arranca las vides en cuatro meses desde la notificación de la irregularidad, los Estados miembros garantizan el arranque de las plantaciones en los dos años posteriores a la finalización de ese plazo de cuatro meses (art. 71.2 del Reglamento 1308/2013).

El art. 81 del Reglamento 1308/2013 obliga a los Estados miembros a clasificar las variedades de uva que se podrán plantar, replantar o injertar en sus territorios para la producción de vino (art. 81.2); si bien también podrán autorizar la plantación de otras variedades para investigación científica y experimentación (art. 81.4). A su vez, las superficies plantadas con variedades distintas de las señaladas serán arrancadas con carácter general, si bien el arranque no será obligatorio cuando la producción se destine exclusivamente a autoconsumo (art. 81.5).

ii) La Comisión Europea, en uso de la delegación concedida por el Reglamento 1308/2013 (art. 69), ha dictado dos Reglamentos Delegados: el 2015/560, y el 2015/561, ambos de 14 de diciembre de 2014.

El **Reglamento Delegado 2015/561** regula con detalle los criterios que pueden regir la concesión de autorización de nuevas plantaciones y el procedimiento que han de observar los Estados miembros para la concesión de nuevas plantaciones (arts. 2 a 7), el procedimiento para la concesión de autorizaciones de replantación (art. 8), y para la conversión de derechos en autorizaciones (art. 9).

A su vez, el **Reglamento Delegado 2015/560**, además de establecer los criterios de concesión de las autorizaciones (art. 2º), y ciertas disposiciones específicas en materia de replantación anticipada (art. 3º), precisa el régimen de las plantaciones exentas de la obligación general de obtener autorización, disponiendo, en síntesis, lo siguiente:

-Las plantaciones destinadas a *finés experimentales y de cultivo de viñas madres* quedan sometida una obligación de notificación previa a las autoridades competentes, con la información precisa sobre el experimento y su duración (art. 1.2). Salvo autorización del Estado Miembro, la uva producida en esas superficies no podrá ser objeto de comercialización.

-Las plantaciones destinadas a *autoconsumo del viticultor y su familia* se constriñen a las limitaciones contempladas en el art. 1.3: no superar 0,1 Ha superficie, no comercializar de productos vitícolas. Los Estados miembros pueden sujetarlas a notificación (art. 1.3).

-En los casos de *expropiaciones por causa de utilidad pública*, cuando un viticultor haya perdido una determinada superficie por tal motivo, tendrá derecho a replantar una

nueva superficie que no exceda del 105% de la superficie perdida en términos de cultivo puro (art. 1.4).

El artículo 5 del Reglamento 560/2015 detalla las “*sanciones económicas*” que los Estados miembros “*impondrán a los productores que no cumplan la obligación establecida en el artículo 71, apartado 1*” del Reglamento 1308/2013. Y lo hace estableciendo tres cuantías mínimas en función de tres posibles periodos en los que el productor puede arrancar la totalidad de la plantación no autorizada: en cuatro meses, desde la notificación de la irregularidad; en un año, desde la expiración de esos cuatro meses; y tras el transcurso del primer año siguiente a la expiración del periodo de cuatro meses. Igualmente, la sanción mínima puede agravarse si los ingresos anuales obtenidos en la zona superan los 6.000 euros/Ha.

En materia de *controles*, el art. 12 Reglamento 2015/561, impone a los Estados Miembros la obligación de efectuar los que sean necesarios para garantizar la aplicación del Reglamento 1308/2015 y de ambos Reglamentos Delegados, utilizando, para ello, el Registro vitícola, al que se refiere el art. 145 del Reglamento 1308/2013.

## **B) Normas de Derecho estatal.**

i) Por razones de claridad sistemática, las previsiones contenidas en las normas comunitarias que acabamos de exponer han sido objeto de desarrollo por el **RD 740/2015, de 31 de julio, por el que se regula el potencial de producción vitícola.**

Del RD 740/2015 (dictado por el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE y del que son básicos los preceptos indicados en su DF 2ª) deben destacarse los siguientes aspectos:

-Establece un *catálogo de definiciones* (art. 3º) y una regulación muy pormenorizada de los *procedimientos administrativos* que han de tramitar las Comunidades Autónomas para la obtención de autorizaciones (principalmente, arts. 6 a 21), sin perjuicio de su concreción, en ciertos aspectos, por la normativa autonómica (autoridades competentes, sentido del silencio, fechas de solicitud de arranque, *v gr*, arts. 13.1 y 13.5, 18.2).

Resulta de interés indicar que, en cuanto a los *criterios para la concesión de nuevas plantaciones*, el art. 6.2 permite *limitar*, pero no prohibir, la superficie disponible para autorizaciones en zona geográfica delimitada de una DOP o una IGP; y el art. 7 prevé – con amparo en el art. 65 del Reglamento 1308/2013- la posible realización de *recomendaciones* sobre esos criterios por parte de las Organizaciones interprofesionales del sector, así como de los órganos de gestión de las DOP y de las IGP. También el art. 16 habilita el establecimiento de *restricciones* a la replantación, si la superficie a replantar puede optar para la producción de vinos con una DOP o una IGP.

-Prohíbe la comercialización de las producciones vitícolas de plantaciones de viñedo destinadas a fines experimentales o de cultivos de viñas madres, durante el periodo del experimento o del cultivo (art. 5.1)

-Prevé que las Comunidades Autónomas decidan si las plantaciones destinadas a autoconsumo quedan o no sujetas a notificación previa (art. 5.2).

-En materia de variedades de vides, dispone que corresponde a las Comunidades clasificar las destinadas a producción de uva (art. 32) y prohíbe la plantación de variedades no inscritas, si bien con la excepción de que se dediquen a autoconsumo (art. 35.1).

-Recoge, en su art. 26, el sistema de sanciones contemplado por el art. 71 del Reglamento 1308/2013 y, para los casos de ingresos anuales superiores a 6.000 euros/Ha, contempla la elevación automática del mínimo de la sanción que en cada caso corresponda en proporción a la renta media anual por hectárea estimada para esa superficie (art. 26).

-El art. 25 RD 740/2014 prohíbe, a partir del 1 de enero de 2016, la transmisión de autorizaciones de viñedo concedidas a su amparo o de derechos de replantación concedidos antes del 31 de diciembre de 2015, con las únicas excepciones de “*herencia por mortis causa o herencia anticipada*” y de “*fusiones y escisiones de personas jurídicas*”.

ii) A continuación, ha de señalarse que la **Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino**, regula, en sus arts. 33 y ss, el régimen de la potestad sancionadora sobre la materia, cuya competencia, conforme al art. 36, corresponde a la Administración General del Estado en el caso de infracciones relativas a los niveles de protección cuyo ámbito territorial se extienda a más de una Comunidad Autónoma; y, al órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, en los demás casos.

La DF 2ª de la Ley 24/2003 enumera cuáles de sus disposiciones tienen carácter básico conforme al art. 149.1.13 CE. En particular, lo tienen, entre otros del Título III, los arts. 38.1 y 39.1, que tipifican ciertas infracciones leves y graves.

A su vez, la **Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supra-autonómico**, que deroga buena parte de los preceptos contenidos en el Título III de la Ley 24/2003 (no es el caso de los arts. 38.1 y 39.1), dispone, sin embargo, que “*los preceptos derogados podrán seguir siendo de aplicación para las Comunidades Autónomas que no hayan regulado la materia regulada en estos artículos*”.

Por otra parte, la Ley 24/2003 -como hará el texto proyectado- contempla que “*la obligación de arrancar el viñedo por aplicación de la normativa estatal o autonómica, en*

*función del ámbito territorial de que se trate, o de la normativa de la Unión Europea, será declarada mediante resolución de la Administración competente en cada caso, y previa la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo (art. 8.3).*

Entre esos supuestos, prevé el de las plantaciones destinadas a la producción de vinos realizadas con variedades de vid no autorizadas, que “*deberán ser arrancadas*”, salvo “*aquellos casos contemplados en la normativa comunitaria*” (art. 8.1).

4. Por cuanto se ha expuesto, la CAR tiene competencias estatutarias para regular el contenido del Proyecto analizado, si bien con respeto al conjunto de presupuestos y condicionamientos derivados de las normas que, integrantes del bloque de constitucionalidad, así como de las normas del Derecho Comunitario que enmarcan el ejercicio de sus competencias, tal y como concretaremos al analizar el contenido sustantivo del Proyecto.

Y, así, es preciso advertir que, al amparo del título competencial contenido en el art. 8.1.19 EAR’99, el legislador autonómico aprobó la **Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja**, que fue modificada por **Ley 13/2013, de 23 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social**, con el fin, conforme a la Exposición de motivos de esta última, de adecuarla a la normativa estatal sobrevenida a la Ley.

Más recientemente, el Gobierno autonómico dictó el **Decreto 86/2015, de 2 de octubre, por el que se regula la adaptación del control del potencial vitícola de La Rioja** tras la aplicación del Reglamento (UE) núm. 1308/2013, por el que se crea la Organización Común de Mercados (OCM) de los productos agrarios.

Sobre el contenido de esta norma reglamentaria, una parte de él (*v gr*, sus arts. 1 a 3 y 8) se incorpora al de la Ley en tramitación, con lo que quedará así elevado su rango. Por otro lado, el Decreto 86/2015 contiene disposiciones en materia de procedimiento que satisfacen ya las necesidades del desarrollo reglamentario reclamado por el Proyecto de Ley. Así sucede con los procedimientos en materia de autorizaciones y comunicaciones previas (art. 5.4 del Proyecto), que están regulados por los arts. 3.3, 3.4, 4, 5 y 6 del Decreto 86/2015, en el marco de las previsiones del RD 740/2015; o con los procedimientos derivados de la gestión del Registro de Viñedo (art. 6.5), descritos por los arts. 8 y ss del Decreto 86/2015.

Es la luz de las disposiciones examinadas como habremos de examinar el contenido del Proyecto objeto de nuestro dictamen.

## Cuarto

### Rango de la norma proyectada

Como consideración general, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal– es, sin duda, adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración autonómica con los administrados.

## Quinto

### Análisis del Proyecto

#### 1. Observaciones generales.

Sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el siguiente apartado, el Proyecto de Ley se dicta en el ejercicio de competencias autonómicas y resulta respetuoso con el bloque de constitucionalidad en el que habrá de integrarse, así como con las disposiciones comunitarias que establecen el régimen de autorizaciones para plantaciones de vid y con la legislación estatal básica sobre esta materia.

Y ello tanto por razón de su ámbito de aplicación (art. 1), de los fines y principios que inspiran la Ley (art. 3) y de los mecanismos de control del potencial vitícola que regula (art. 4): el previo, a través de las autorizaciones y notificaciones previas (art. 5), el permanente, que se ejerce por medio del Registro de Viñedo (art. 6); y los posteriores o de reacción, que pueden conllevar el arranque de las plantaciones no autorizadas y la imposición de las preceptivas sanciones por el incumplimiento de la orden de arranque (arts. 7 a 9).

#### 2. Observaciones concretas al articulado.

A) El **artículo 7** (rubricado “*plantaciones no autorizadas*”) describe los supuestos que acarrearán la consecuencia jurídica del arranque.

i) Entre ellos, están, de una parte, los de “*plantaciones de viñedo realizadas sin autorización*” (art. 7.1) o “*la plantación de una superficie superior a la autorizada y por encima de los márgenes de tolerancia previstos en la normativa estatal... en cuanto a la parte de plantación que exceda de los referidos límites.*” (art. 7.3.c).

ii) Un segundo grupo lo constituyen aquellas plantaciones que, habiendo sido autorizadas *a priori*, sin embargo incumplan sobrevenidamente las condiciones de la

autorización, incumplimiento que, en una suerte de revocación-sanción, da lugar a que se tengan por no autorizadas, con las consecuencias inherentes.

De entre estos supuestos, merece especial atención el *“incumplimiento del compromiso de no comercialización de vino a través de Denominación de Origen Protegida o Indicación Geográfica Protegida, en los casos en los que fuera determinante para la concesión de autorización de la plantación correspondiente”* (art. 7.2. a) del Proyecto).

En efecto, como se ha señalado ya, conforme a los arts. 63.2 y 66.3 del Reglamento 1308/2013, así como 6.2 y 7 del RD 740/2014, de entre los criterios que pueden regir la concesión de autorizaciones para nuevas plantaciones o las restricciones a la replantación de superficies, están los que afectan a las superficies que puedan optar a la producción de vinos con denominaciones de origen o indicaciones geográficas protegidas. En esa misma línea, el art. 2.1 del Reglamento 2015/560 permite, a los Estados Miembros, en la fijación de los criterios de concesión de autorizaciones, *“el criterio, objetivo y no discriminatorio suplementario, según el cual la solicitud no supondrá un riesgo significativo de apropiación indebida de la reputación de indicaciones geográficas protegidas específicas”*.

Pues bien, desde esta óptica, en la hipótesis de la que parte el art. 7.2.a) del Proyecto (esto es, la de una autorización que se hubiera concedido con sujeción al requisito esencial de no comercialización de vino a través de una DOP o IGP), parece lógico equiparar, en sus efectos, el incumplimiento sobrevenido a la ausencia de autorización, e imponer igualmente la consecuencia del arranque.

En el curso de la tramitación del Anteproyecto de Ley, la Dirección General de Agricultura y Medio Rural de la Comisión Europea, en su informe de 28 de abril de 2016, ha mostrado su parecer favorable a esta medida legislativa. Sus servicios *“consideran, además, que tal enfoque puede considerarse proporcionado en relación con el efecto disuasorio que debe alcanzarse”*; criterio que este Consejo comparte pues, si pese al incumplimiento de las condiciones esenciales que motivaron la autorización, se mantuviera su eficacia, se daría carta de naturaleza a conductas contrarias al régimen de autorizaciones para plantaciones de vid y quedaría sin virtualidad alguna el control que se ejerce a través del otorgamiento o denegación de tales autorizaciones.

El supuesto del art. 7.2 b) del Proyecto, incumplimiento del compromiso de arranque en los casos de replantación anticipada, está expresamente considerado como plantación no autorizada por el Reglamento 2015/560 (Considerando 6º).

**iii)** Un tercer grupo de supuestos lo componen aquellas plantaciones que, estando sujetas sólo al requisito de la previa notificación (autoconsumo y fines experimentales), se

realizan sin esa previa notificación (incumpliendo el mecanismo de control que la misma comporta); o bien se exceden de los requisitos (de superficie, tiempo, actividad, etc) que la normativa comunitaria y estatal (especialmente, arts. 1.2 y 1.3 Reglamento 2015/560) establece en cada caso para exonerarlas de la obtención de autorización; con lo que, en definitiva, deberían haber obtenido esa previa autorización, de la que, sin embargo, carecen.

**iv) El art. 7.3 d)** considera como plantación sin autorización la de “*variedades no autorizadas en la Comunidad Autónoma de La Rioja*”.

Ciertamente, en tales casos, deberán ser arrancadas, como regla general (art. 8.1 Ley 24/2003). Sin embargo, el precepto –que en esto merece un juicio desfavorable a este Consejo- no recoge en su tenor dos excepciones: una, la establecida por el art. 81.5 Reglamento 1308/2013 (plantaciones para autoconsumo, cuyo arranque no es obligatorio); y otra, la contemplada por el art. 35.1 RD 740/2015 (plantaciones para fines experimentales).

**B) El artículo 8.1** prevé la tramitación del procedimiento administrativo, que ha de iniciarse, una vez detectada la existencia de una plantación no autorizada, con carácter previo a dictarse, en su caso, la orden de arranque (art. 8.1).

Dada la especialidad, *ratione materiae*, de este procedimiento y por razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), parecería preferible que el Proyecto contuviera, cuando menos, una regulación o densidad normativa mínima de los aspectos básicos de este procedimiento (especialmente, en cuanto a los trámites esenciales que los componen y los plazos para su resolución), sin perjuicio de que pudieran ser objeto de una ulterior concreción reglamentaria.

Por el contrario, el procedimiento sancionador, al que se refiere el art. 9.2 del Proyecto, puede considerarse sustancialmente concretado, pues se regula por remisión al que se establece en la normativa básica en materia de procedimiento administrativo común, reenvío que, primordialmente, conduce a la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPAC'15).

**C) El art. 9**, bajo la rúbrica *Régimen sancionador derivado de plantaciones no autorizadas*, desarrolla las previsiones contenidas en el art. 5 del Reglamento 2015/560.

Dispone el **art. 9.1** que “*los supuestos constitutivos de plantación no autorizada a que se refiere el artículo 7 de esta Ley constituyen infracciones permanentes graves*”.

En cuanto a esta redacción, conviene precisar que lo que, en rigor, constituye la infracción a la que el precepto se refiere es la falta de cumplimiento de la obligación de

arranque, que es la conducta descrita como infractora por el art. 71 del Reglamento 1308/2013 y el art. 5 del Reglamento 2015/560.

En efecto, y como ya se ha expuesto, mientras el art. 71.1 dispone que los productores arrancarán las plantaciones no autorizadas, el art. 71.4 prevé que la falta de cumplimiento de esa obligación será objeto de sanciones conforme al Reglamento 1306/2013; sanciones que el art. 5 del Reglamento 2015/560 concreta en función del momento en que se realice el arranque.

Ciertamente, y de modo adicional, los arts. 38.1 n) y 39.1 m) de la Ley 24/2003 tipifican como infracción leve y grave, respectivamente, la conducta consistente en la realización de plantaciones no autorizadas, según se cumpla la orden de arranque antes o después de dos meses a contar desde la notificación de la misma. Ambos preceptos tienen carácter básico conforme a la DF 2ª de la Ley 24/2003.

A partir de ahí, y como quiera que las disposiciones comunitarias prevén el establecimiento del régimen sancionador, que ahora viene a recoger el Proyecto de Ley, para los supuestos de incumplimiento de la obligación de arranque, dicho régimen debe considerarse conforme a Derecho, naturalmente sin perjuicio de la plena eficacia de la normativa estatal, respecto de la que, por otra parte, debe recordarse que la Ley 24/2003 fue modificada por Ley 6/2015, que, a su vez, como explicita su Exposición de motivos, tiene, entre otras finalidades, la de acomodar la Ley de 2003 a las previsiones del Reglamento 1308/2013. Adicionalmente, la propia normativa estatal recoge explícitamente la aplicación del régimen sancionador que resulta del art. 71 del Reglamento 1308/2013 (cfr, así, el art. 26 del RD 740/2015).

**D) El artículo 9.3** fija los importes mínimos y máximos de las sanciones, en términos que resultan coherentes con el art. 5 del Reglamento 2015/560. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el art. 26 del RD 740/2015 (que tiene carácter básico, *ex DF 2ª*) establece que *“en los casos en que se estime que los ingresos anuales, obtenidos en la superficie en la que se sitúan los viñedos en cuestión, superen los 6.000 euros por hectárea, la autoridad competente aumentará los importes mínimos proporcionalmente a la renta media anual por hectárea estimada para esa superficie.”* Previsión con la que el Derecho estatal concreta la posibilidad ofrecida a los Estados Miembros por el art. 5 *in fine* del Reglamento Delegado 2015/560.

En la medida en que el art. 9 del Proyecto será, de aprobarse, un precepto legal que determina sanciones; y dado que ese criterio de elevación de la sanción mínima viene contemplado por una norma básica estatal (que lo establece con carácter automático), parece razonable incorporar esa previsión al texto en tramitación; sin perjuicio, claro está, de que, aunque la norma autonómica guardara silencio sobre ese punto, al aplicarse ese régimen sancionador, habría de tomarse igualmente en consideración lo previsto por el

RD 740/2015. En este punto, es oportuno recordar que el art. 9.6 del Proyecto prevé, como uno de los criterios para la graduación de la sanción, el del “*beneficio obtenido*”.

**E) El artículo 9.4**, determina el momento de “*consumación de las infracciones*” reguladas en el apartado 9.3.

Como hemos visto, el art. 9.3, en coherencia con el art. 5 del Reglamento Delegado 2015/560, establece los distintos periodos en los que puede cometerse la infracción, que dependen del momento en el que se ejecute el arranque; así como la sanción que se impone para cada supuesto.

Y, así, las infracciones contempladas en el apartado 9.3 a) y 9.3. b) (arranques realizados en los cuatro primeros meses desde la comunicación de la orden de arranque; y arranques realizados en el periodo de un año a partir del transcurso del periodo de cuatro meses) guardan relación al momento en que se consideran consumadas (comunicación del arranque dentro de cada uno de los plazos, art. 9.4.a).

Sin embargo, no sucede lo mismo con la infracción prevista por el apartado 9.3 c) (arranque realizado una vez pasado el periodo de un año más cuatro meses desde la notificación), que se considera consumado (según el art. 9.4.b del Proyecto) “*con la comunicación del arranque después de un año desde la notificación de la irregularidad*”.

Según esa redacción, una comunicación de arranque que se realizara, por ejemplo, catorce meses después de la notificación, consumiría simultáneamente las infracciones previstas por el art. 9.3 b) y 9.3 c); por lo que parece claro que el art. 9.4 b), para ser coherente con el apartado 9.3, debería decir “*con la comunicación del arranque después del primer año siguiente a la expiración del periodo de cuatro meses*”.

**F) El art. 10.1** señala que “*la nulidad de las autorizaciones de plantación declaradas previa tramitación de un procedimiento de revisión de oficio implicará(n) la obligación de arranque a que se refiere el artículo 8...*”.

Es un efecto lógico, como es evidente, de la declaración de nulidad de una autorización. En todo caso, es claro que, además, la obligación de arranque procederá, en principio, cuando la autorización sea expulsada del tráfico jurídico por otros cauces. A título de ejemplo, piénsese en la hipótesis de recursos administrativos o contencioso-administrativos que puedan interponerse contra los acuerdos de autorizaciones de nuevas plantaciones, o en los de anulación judicial de autorizaciones, previa declaración de lesividad.

**G) Conforme al art. 10.2**, “*cuando la causa de nulidad de la autorización derive de la nulidad de contratos celebrados entre particulares, quedará sin efecto la obligación de*

*arranque*” siempre que concurren una serie de requisitos. Estos requisitos son, en síntesis: i) que “*la causa de nulidad del contrato celebrado entre particulares se infiera de una sentencia judicial*”; ii) que “*el interesado hubiera actuado de buena fe, atendiendo a las circunstancias del caso que se aprecien en la sentencia y en el expediente administrativo*”; iii) que solicite acogerse a esta disposición “*en el plazo de cuatro meses desde la notificación de la Orden de arranque*”; y iv) que “*obtenga una autorización de plantación para la superficie afectada en el plazo de un año desde la comunicación de la orden de arranque*”.

La **Disposición Transitoria primera** añade que, “*en el caso de que fuera de aplicación lo previsto en el artículo 10.2 de esta Ley, el plazo de cuatro meses comenzará a contarse a partir del día siguiente al de la publicación de esta Ley en el Boletín Oficial de La Rioja*”.

La Dirección General de Agricultura y Medio Rural de la Comisión Europea, consultada por el Gobierno de La Rioja sobre esta disposición, señaló, por medio de informe de 13 de abril de 2016, que no contradice la normativa de la Unión, y respondió afirmativamente a la cuestión planteada por el Gobierno autonómico en punto a si cabe o no prever, si se cumplen las condiciones señaladas, consecuencias jurídicas menos drásticas que las que resultarían de la aplicación automática del art. 71 del Reglamento 1308/2013.

Pues bien, sobre este precepto, hemos de señalar lo siguiente:

i) Dada la redacción del art. 10.2, resulta oportuno aclarar, en línea de principio, que la “*nulidad*” de una autorización lo es de un acto administrativo. Y que dicha nulidad, como tal categoría jurídica, sólo puede producirse, en rigor, cuando concurren los presupuestos y causas establecidos por el *ordenamiento jurídico-administrativo*, de modo primordial en los casos enumerados por el ya derogado art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LPAC’92), o, en la actualidad, por el art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPAC’15).

Cosa distinta, claro está, es que tales causas de nulidad puedan, en hipótesis, guardar relación con vicisitudes que afecten a relaciones jurídicas que medien entre particulares. Así puede suceder, a título de ejemplo, cuando el otorgamiento de una autorización administrativa esté condicionada, con el carácter de requisito esencial, a la existencia de un contrato válido y eficaz que atribuya al interesado un derecho subjetivo cuya titularidad opere como presupuesto indispensable para obtener aquella autorización.

ii) Por lo que hace al ámbito de aplicación del art. 10.2, parece evidente, en una interpretación sistemática del mismo junto con la DT Primera, que comprende, tanto

supuestos de hecho producidos ya a la entrada en vigor de la Ley, como aquellos que puedan producirse en el futuro.

Al respecto, y como primera consideración, un evidente imperativo de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) impone que no pueda extenderse la eficacia de la norma a casos en los que la orden de arranque haya sido ya ejecutada, pues el efecto propio del art. 10.2 consiste, precisamente, en la inejecución temporal de una orden de arranque.

Además y como complemento a lo señalado en el apartado anterior, dada la vocación de permanencia propia de toda norma legal, debe describirse su supuesto de hecho con la suficiente amplitud como para albergar la generalidad de los casos que, hipotéticamente, podrían plantearse, en los que el titular de una autorización traiga causa de una relación jurídico-privada con otro particular. Repárese sobre este punto, en que las relaciones jurídicas entre particulares no sólo se formalizan mediante *contratos*, sino también a través de otros tipos de negocios jurídicos; y que, a su vez, no sólo pueden estar aquejados de *nulidad*, sino también afectados por otras causas que comporten su invalidez o ineficacia (v gr, anulabilidad, rescisión...).

Al respecto, es oportuno recordar, con todo, que, a partir del 1 de enero de 2016, la transferencia entre particulares de autorizaciones de plantación o de derechos concedidos con anterioridad al 31 de diciembre de 2015 se encuentra limitada a los supuestos contemplados por el art. 26 RD 740/2015, pues, en los demás casos, sólo podrá transferirse, conjuntamente, el viñedo en pie.

iii) En lo que hace a la consecuencia jurídica contemplada por el art. 10.2, es claro que ésta no afecta a la *validez* del acto administrativo por el que se acuerda el arranque (acto que, en su caso, podrá enjuiciarse en la vía de recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte oportuna); sino estrictamente a su *eficacia*, pues la ejecución se demora temporalmente, si el interesado lo solicita en el plazo de cuatro meses, y entre tanto no transcurra el plazo anual del que dispone para, en su caso, obtener “*autorización de plantación para la superficie afectada*”.

Por ello, la mera aplicación de esta medida no puede impedir la plena eficacia del régimen sancionador que establecen los arts. 71 del Reglamento 1308/2013 y 5 del Reglamento 2015/560 (y el propio Proyecto de Ley). De tal modo, si concluido ese plazo anual, el interesado no ha obtenido autorización, debe proceder al arranque de la superficie, con las consecuencias sancionadoras que resulten conformes al momento en que lo realice; y, naturalmente, sin merma de la obligación de la Comunidad Autónoma de garantizar el arranque en el periodo de dos años establecido por el art. 71.2 del Reglamento 1308/2013.

iv) Por otra parte, este Consejo se permite advertir que, con la redacción del art. 10.2 que luce en el Proyecto, podría interpretarse que la sola presentación de solicitudes - incluso en supuestos ajenos al ámbito de aplicación del precepto- paralizaría la eficacia de las órdenes de arranque que pudieran dictarse. Si es propósito del legislador evitar ese efecto, parece aconsejable incluir, como parte del procedimiento a que den lugar las solicitudes previstas por el art. 10.2, un trámite previo que permitiera la inadmisión *a l mine* de aquellas que manifiestamente carecieran de fundamento.

**H)** La Disposición adicional primera señala que el servicio de control al que específicamente se refiere (para garantizar el cumplimiento de ciertas plantaciones) estará sujeto *“a una tasa que se incorporar  al Anexo de la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

Habida cuenta la vocación de permanencia de la Ley proyectada, la expresión *“se incorporar ”* –aunque puede tener sentido en la actualidad, cuando esa modificación legal no se ha producido aún- quedará superada cuando se regule la referida tasa. Por ello, parece preferible modificar la redacción del texto legal con el fin de acomodarla a la que habrá de ser definitiva, una vez la tasa haya sido añadida a las contempladas por la Ley 6/2002.

**I)** La **Disposición Transitoria Segunda** establece que las superficies destinadas a experimentación, plantadas antes del 1-1-2016, deberán presentar una notificación en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley y, *“si a la vista de la situación notificada o comprobada en campo, se considera que la plantación no responde actualmente a fines experimentales, en los términos previstos en la normativa comunitaria o interna, será de aplicación lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 1 del Reglamento Delegado UE 2015/560 de la Comisión”*.

Los arts. 1.1 y 1.2 del citado Reglamento 2015/560 disponen que la plantación o replantación de superficies destinadas a fines experimentales o al cultivo de viñas madres de injertos no est n sujetas al régimen general de autorizaciones, sino a una previa notificación a las autoridades competentes, con indicación, entre otros aspectos, *“del período durante el cual tendrá lugar el experimento o el período de producción de viñas madres de injertos”*. Transcurrido ese periodo, señala el art. 1.2, el productor deberá obtener una autorización o bien, en caso contrario, proceder al arranque, en los términos del art. 71.1 del Reglamento 1308/2013.

Para las superficies destinadas a estos fines y plantadas antes del 1-1-2016, el art. 1.2 del Reglamento 560/2015 -como bien advierte el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja en sus alegaciones al texto- el Reglamento 2015/560 mantiene la vigencia, hasta su expiración, de los derechos a cuyo amparo se plantaron aquellas superficies y dispone que:

*“Las superficies destinadas a la experimentación o al cultivo de viñas madres de injertos plantadas antes del 1 de enero de 2016, tras la concesión de derechos de nueva plantación, seguirán cumpliendo, después de esa fecha, todas las condiciones definidas para la utilización de tales derechos, hasta el final del período experimental o de producción de viñas madres de injertos para el que hayan sido concedidos. Una vez expirados dichos períodos, se aplicarán las normas establecidas en los párrafos primero y segundo”.*

Pues bien, la Disposición Transitoria analizada prevé un mecanismo para comprobar la situación actual del Plan de experimentación de las superficies plantadas a esos fines antes del 1 de enero de 2016; y prevé que, *“si la plantación no responde actualmente a fines experimentales,... será de aplicación lo establecido en el párrafo segundo del artículo 1 del Reglamento Delegado (UE) 2015/560 de la Comisión”.*

Sin embargo, como se ha señalado, el art. 1.2 del Reglamento se refiere, tanto para el caso de las superficies plantadas después del 1 de enero de 2016, como para el de las plantadas antes (que se seguirán rigiendo por *“las condiciones definidas para la utilización de tales derechos”*), a los supuestos de expiración de los distintos periodos experimentales (momento en el que, efectivamente, el productor deberá *“obtener una autorización”*, o bien *“arrancar esa superficie”*), pero no a los de incumplimiento por el productor de las condiciones para las que se concedieron tales derechos.

Al respecto, ha de señalarse que el propio Proyecto prevé, con carácter general en sus arts. 7.3 y 8, la consecuencia jurídica del arranque para las plantaciones con fines experimentales que incumplen los requisitos que les eximen de la obtención de la autorización (una situación que es, en principio, semejante a la contemplada por la Disposición examinada).

**J) La Disposición Derogatoria Única**, prevé la derogación de la Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja, *“sin perjuicio de la vigencia de lo previsto en el artículo 42 de la Ley 6/2007, de 31 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social”*. A este respecto, debemos señalar lo siguiente:

**i)** El artículo 42 de la Ley 6/2007 tuvo por único contenido modificar la redacción del art. 26 de la Ley 8/2002, que es la todavía hoy vigente. Por ello, si el precepto que se pretende salvar de la derogación es, en realidad, el propio art. 26 de la Ley 8/2002, resulta aconsejable aclararlo así.

**ii)** En una apreciación más general, este Consejo Consultivo estima necesario advertir que la derogación de la Ley 8/2002 acarreará la pérdida de vigencia de un conjunto de disposiciones que, contenidas en esa Ley, disciplinan, específicamente para nuestra Comunidad Autónoma, aspectos como las declaraciones de cosecha y los documentos para el transporte de uva; la elaboración y el mantenimiento del vino y producciones de la uva; declaraciones, documentos, registros de producción y existencias;

así como también los aspectos del régimen sancionador que quedaron vigentes tras la derogación operada por la Ley 13/2013, de 23 de diciembre.

Es claro que la Comunidad Autónoma, conforme al art. 8.1.19 EAR '99, goza de competencia exclusiva en materia de agricultura en el marco de la ordenación general de la actividad económica; por lo que está habilitada para regular cuestiones como las señaladas. Y así, el legislador autonómico –en el ejercicio de una libre opción de política legislativa- puede ponderar la oportunidad de mantener una normación propia sobre todos o algunos de los aspectos enumerados, o bien no hacerlo, lo que, a su vez, entrañaría dos consecuencias:

-La primera es que, a falta de otra normativa autonómica específica sobre esas materias, resultaría supletoriamente de aplicación el Derecho estatal (art. 149.3 CE).

-La segunda es que, si sobre esas materias perviviera normativa autonómica, pero ésta fuera de rango reglamentario; tales reglamentos, quedarían privados de la cobertura legal de la que hasta ahora les proveía la Ley 8/2002, y, en virtud del principio de jerarquía normativa, podrían simplemente abordar cuestiones organizativas y procedimentales, pero, en modo alguno, establecer *ad extra* derechos y obligaciones diferentes a los que resultaran de las normas estatales de rango legal. Así lo hemos señalado, por todos, en nuestros dictámenes D.31/08 o D.36/13.

**iii)** Por otra parte, dada la especial conexión del contenido de la Ley cuya aprobación se pretende con el del Decreto 86/2015 (que constituirá su desarrollo reglamentario, en los términos que se han analizado en el F. Jco. Tercero. 3) parece conveniente, en aras a la mayor precisión del Proyecto de Ley, que la Disposición Derogatoria contenga una previsión expresa relativa al Decreto 86/2015, que, cabalmente, habría de quedar subsistente en su generalidad, a reserva de aquello en que pudiera resultar contradictorio con la Ley.

**K)** Conforme a la **Disposición Final Segunda**, “*en lo no establecido por esta Ley, será de aplicación la legislación básica del Estado en la materia y normativa comunitaria*”.

La Disposición se considera equívoca en su redacción y, en buena medida superflua. Como es obvio, la normativa estatal básica y la normativa comunitaria son de aplicación *per se* y no sólo en lo no previsto por la Ley cuya aprobación se pretende. Siendo ello claro, la supresión de la Disposición en nada afectaría a la coherencia interna del texto proyectado ni a la completitud o integridad del conjunto de disposiciones normativas (comunitarias, estatales y autonómicas) que rigen la materia.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular, mediante Ley, las materias objeto del Proyecto sometido a nuestro dictamen, sin perjuicio de las limitaciones señaladas en el Fundamento Jurídico Tercero de este dictamen.

### **Segunda**

El Proyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen sobre preceptos concretos del mismo.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO**

Joaquín Espert y Pérez-Caballero