



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de octubre de 2022, ha examinado el *proyecto de orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 515/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 19 de septiembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de orden por la que se establecen las normas de utilización del sistema informático para la confección de documentos de acompañamiento de productos vitivinícolas, las certificaciones de su origen, así como determinadas normas de desarrollo y ejecución de los registros que se deben llevar en el sector vitivinícola, y el régimen de organización y funcionamiento del Registro de envasadores y embotelladores de vinos y bebidas alcohólicas de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 23 de septiembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 515/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de orden sometido a consulta (considerando como tal el texto firmado el 2 de septiembre de 2022) consta de un preámbulo, trece artículos, distribuidos en cuatro capítulos, dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales.

- El Capítulo I, "Disposiciones Generales", consta de cuatro artículos (artículos 1 al 4). El artículo 1 describe en cuatro apartados el objeto de la orden. El artículo 2 determina su ámbito de aplicación. El artículo 3 determina la autoridad competente en relación con lo dispuesto en la orden. Y el artículo 4 establece la forma de presentación de los documentos de acompañamiento, comunicaciones, solicitudes o declaraciones responsables y la forma en que los órganos competentes se dirigirán a los interesados.

- El Capítulo II, "Documentos que deben acompañar al transporte de los productos vitivinícolas", consta de cinco artículos (artículos 5 al 9). El artículo 5 detalla los requisitos del expedidor que efectúe o mande efectuar el transporte del producto vitivinícola iniciado en el territorio de Castilla y León. El artículo 6 regula la confección de los documentos de acompañamiento en la aplicación electrónica "Acompañamiento Transporte Vitivinícola". El artículo 7 establece las particularidades para la expedición de los productos sin envasar. El artículo 8 regula la certificación del origen o procedencia, características de producto, año de cosecha o variedad de uva de vinificación y DOP e IGP, y regula la validez de los documentos de acompañamiento como certificaciones de determinadas características de los productos. Y el artículo 9 prevé los casos en los que se aplicará la suspensión temporal de la validación de los documentos de acompañamiento y la obligatoriedad de validación por funcionario.

- El Capítulo III, "Registros que deben llevarse en el sector vitivinícola", consta de tres artículos (artículos 10 al 12). El artículo 10 regula los registros en el sector vitivinícola. El artículo 11, sobre la llevanza de registros en dependencias distintas a donde se hallen los productos, determina cómo se aplicarán determinadas excepciones permitidas por la normativa comunitaria en esta materia y cómo los interesados se pueden acoger a ellas. El artículo 12 determina la regularización de mermas superiores a las permitidas, señala el procedimiento para comunicarlas cuando superen el máximo permitido por la normativa comunitaria e indica la manera de justificarlas.



- El Capítulo IV, "Registro de envasadores y embotelladores de vinos y bebidas alcohólicas de Castilla y León", tiene un único artículo, el artículo 13, que establece el carácter obligatorio del registro, determina el órgano directivo que se ocupará de su gestión, e indica los requisitos de acceso al mismo, así como el procedimiento para la inscripción, la modificación de datos y otras consideraciones.

- La disposición adicional primera habilita la incorporación de datos existente en el registro regulado por la Orden de 13 de enero de 1997, y la disposición adicional segunda determina la utilización del Registro de conformidad con lo previsto en la normativa de protección de datos.

- En la disposición derogatoria se abrogan íntegramente dos órdenes, dos artículos de otras dos órdenes que permanecen vigentes, e incluye una cláusula general derogatoria.

- La disposición final primera modifica la Orden AYG/705/2011, de 9 de mayo, por la que se establecen las disposiciones de aplicación para la autorización, certificación y control de los vinos sin denominación de origen protegida ni indicación geográfica protegida que hagan mención en el etiquetado y/o presentación del producto al año de cosecha y/o al nombre de una o más variedades de uva de vinificación. La disposición final segunda habilita el desarrollo y ejecución de lo estipulado en la orden. Y la tercera establece la entrada en vigor.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de orden figuran, además de un índice de los documentos que lo conforman, los siguientes:

- Copia del anuncio de la consulta pública previa a la elaboración de la orden, publicado en el Portal de Gobierno Abierto a los efectos del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que se estuvo abierta entre el 21 de septiembre y el 1 de octubre de 2021. Se realizó una única aportación.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto a los trámites de participación ciudadana y de información pública, entre el 7 y 22 de abril de 2022. No consta que se hayan realizado sugerencias.



- Documentación relativa al trámite de audiencia concedido el 7 de abril de 2022 a todos los centros directivos de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y al ITACYL, habiendo realizado alegaciones esta última entidad.

- Documentación relativa al trámite de audiencia, concedido en esa misma fecha, a diversas entidades afectadas por la norma (Alianza por la Unidad del Campo, Asaja Castilla y León; Asociación de Vino de Calidad de Valtiendas; Asociación Vino de Calidad Valles de Benavente; Asociación Vinos de Cebrenos; Colegios Oficial de Ingenieros Agrónomos de Castilla y León y Cantabria; Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias; Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Graduados en Ingeniería de la rama Agrícola de Castilla-Duero; Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Peritos Agrícolas de León; consejo regulador de la denominación de origen Ribera del Duero, consejos reguladores de las denominaciones de origen Rueda, Toro, Bierzo, Ribera del Duero, Tierra del Vino de Zamora, Arlanza, Arribes, Cigales, y León; Pago Heredad de Urueña, S.L.; consejo regulador de la denominación de origen protegida Sierra de Salamanca; Unión de Campesinos de Castilla y León; Unión Regional de Cooperativas Agrarias de Castilla y León; IGP Vino de la Tierra de Castilla y León; y denominación de origen protegida Vino de Pago Dehesa Peñalba.

Han realizado alegaciones los consejos reguladores de las denominaciones de origen Rueda y Ribera del Duero.

- Documentación relativa al trámite de audiencia, concedido el 22 de junio de 2022, al resto de consejerías y delegaciones territoriales, durante el cual se han formulado observaciones por la Consejería de la Presidencia, por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (que incorpora informes de las direcciones generales de la Mujer y de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad) y por la Consejería de Economía y Hacienda.

- Copia del anuncio del proyecto de orden en el Sistema de Cooperación Interadministrativa para la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (realizado el 22 de junio de 2022).

- Proyecto de orden fechado el 7 de julio de 2022

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 20 de julio de 2022, que no



plantea objeciones a la aprobación del proyecto de orden.

- Borrador de proyecto de orden de 29 de julio de 2022 y memoria justificativa de la misma fecha.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de 2 de septiembre de 2022, favorable al proyecto.

- Proyecto de orden y memoria, ambos de 2 de septiembre de 2022.

- Informe del secretario general de la consejería proponente de 13 de septiembre de 2022.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde a la Sección Primera la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 1.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.



Para el supuesto de los proyectos de disposiciones reglamentarias, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge para los anteproyectos de ley en el artículo 75.3 de la misma Ley (No es aplicable la redacción de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, dada por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, porque tal regulación no ha entrado aún en vigor, de acuerdo con el apartado 3 de la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021, de 22 de febrero).

Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación, y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo establece que, "Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales".

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que "En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación



directa con su objeto”.

El apartado 6 exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los servicios jurídicos de la Comunidad, y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

A este respecto, resultan aplicables al proyecto los principios de buena regulación determinados con carácter básico en el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En esta línea se situaba ya en el ámbito autonómico el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que, “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley”. Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.



En relación con la memoria, el artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, dispone que "contendrá, en un único documento, la evaluación del impacto normativo o administrativo, si fueran preceptivos y, en todo caso, cuantos estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, debiéndose redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de éste.

»Asimismo, deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado".

A) En relación con el expediente, la memoria que acompaña al proyecto de orden expone el marco normativo; justifica la necesidad, eficacia y oportunidad del proyecto, analizando el cumplimiento de los principios de buena regulación (proporcionalidad y eficiencia, seguridad jurídica y coherencia, transparencia accesibilidad y responsabilidad); describe el contenido de la norma; su adecuación al orden de competencias; analiza los impactos administrativo, económico y presupuestario, de género, en los ámbitos de la discapacidad, la infancia, la adolescencia y la familia, y en relación a la sostenibilidad y la lucha y aportación contra el cambio climático; y describe la tramitación del proyecto.

B) En cuanto a la tramitación, se realizó una consulta pública previa y también el trámite de participación ciudadana previsto en los artículos 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y 18 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Asimismo, se han realizado los trámites de audiencia y de información pública a los que se refiere el artículo 75.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio. No obstante, deben hacerse dos consideraciones al respecto:

- Se advierte que el plazo de la consulta pública previa concluyó a las 14:00 horas del último día otorgado para ello. Como se ha indicado en la Memoria del Consejo correspondiente al año 2021, dado que las sugerencias y observaciones deben presentarse a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León y que este está habilitado durante las 24 horas del día, la participación ciudadana no debe limitarse hasta las 14:00 horas, sino que debería extenderse hasta las 23:59 horas del último día natural (máxime cuando el plazo concedido fue el mínimo de 10 días naturales -el anuncio se



publicó el 21 de septiembre, sin que conste la hora de comienzo del plazo, y este finalizó a las 14:00 horas del 1 de octubre de 2021-).

- El proyecto ha sido objeto de examen por todas las consejerías y han formulado observaciones la Consejería de la Presidencia, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (esta, con algunos de los informes sobre los impactos preceptivos cuya competencia le corresponde) y la Consejería de Economía y Hacienda. No obstante, habría sido conveniente que el proyecto de orden hubiera sido sometido a conocimiento del Consejo de Agrario de Castilla y León (al igual que se indicó expresamente en el Dictamen 375/2022, de 25 de agosto, de este Consejo, relativo al proyecto de orden por la que se establece el régimen de organización y funcionamiento del registro de mercados de productos agrarios en origen, lonjas y mesas de precios de Castilla y León, y el procedimiento de inscripción, baja y de modificación de los datos contenidos en el mismo), en cuanto órgano colegiado permanente de participación, asesoramiento, diálogo y consulta de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en materia agraria y de desarrollo rural (artículos 180 y 181 de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León); o, por razón de la materia objeto de regulación, del Comité Asesor Agroalimentario de Castilla y León, en cuanto órgano de asesoramiento en las cuestiones generales de la política agroalimentaria en Castilla y León (artículos 184 a 186 de la Ley 1/2014, de 19 de marzo).

Por lo demás, se ha dado cumplimiento a lo previsto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, al haberse puesto el proyecto de orden a disposición del resto de autoridades a través del sistema de intercambio electrónico de información a que se refiere dicha Ley, sin que consten alegaciones.

Asimismo, según se ha expuesto, se han incorporado al expediente el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, al que se refiere el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, así como el preceptivo informe de los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad, como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

Por otra parte, se advierte que se ha incumplido la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno,



por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, ya que en el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León, se han publicado únicamente proyecto de orden inicial de 20 de junio de 2022 y la memoria inicial, de la misma fecha.

Finalmente, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartado c), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...) c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública".

3ª.- Competencia para aprobar la norma proyectada.

El artículo 70.1, apartados 13º, 14º y 15º, del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencias exclusivas en materia de "desarrollo rural", "agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía" y "denominaciones de origen y otras protecciones de calidad relativas a productos de Castilla y León. Organización de los Consejos Reguladores y entidades de naturaleza equivalente".

Específicamente, en lo que se refiere a la materia sobre la que versa el proyecto de orden, debe traerse a colación la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, la cual, a propósito de la impugnación del artículo 128 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sobre "Denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad", se refiere a los títulos competenciales autonómicos y estatales que inciden en la regulación de esta cuestión y a las potestades de ambas instancias territoriales sobre las denominaciones de ámbito supraautonómico (actualmente reguladas en la Ley 6/2015, de 12 de mayo).

Declara el Tribunal que "Las denominaciones de origen no figuran entre las materias enunciadas en el art. 149.1 CE, por lo que el Estado no puede dictar normas básicas o, en general, normas sobre la materia si ésta ha sido atribuida estatutariamente a las Comunidades Autónomas (STC 112/1995, de 6 de julio, FJ 4), lo que significa que no existe obstáculo para que éstas



asuman competencia exclusiva sobre denominaciones de origen y denominaciones similares. Evidentemente ello no impide su posible conexión con cualesquiera de los títulos estatales relacionados en el art. 149.1. CE, muy singularmente con el contenido en la regla 13 (ordenación de la economía), pudiendo concurrir también con los incluidos en otras reglas del mismo precepto, como la 6 (legislación mercantil) y 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), cuyo pleno y efectivo desenvolvimiento no requiere de salvaguarda expresa por parte de un precepto estatutario de asignación de competencias a una Comunidad Autónoma (fundamentos jurídicos 59 y 64)".

Añade la Sentencia que "el régimen de la organización administrativa de la denominación es un aspecto relevante de la materia sobre el que la competencia autonómica puede asumirse en exclusividad en la medida en que el precepto estatutario la refiere expresamente tanto a la gestión como al control de la producción y la comercialización". Lo cual no impide que el Estado pueda dictar reglas ordenadoras ex art. 149.1.18 CE o con apoyo en otro título del art. 149.1 CE". Por último indica que "la STC 112/1995, (...) confirma la competencia del Estado para ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas, una actuación que lógicamente sólo pueden efectuar los órganos generales del Estado (FJ 4), pero no excluye la correspondiente actuación ejecutiva autonómica ni su participación en la gestión (...) que, no obstante, habrá de atenerse al significado y alcance que, en general, le atribuimos en el fundamento jurídico 111".

Al amparo de estas competencias se promulgó la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, algunos de cuyos aspectos fueron desarrollados por el Decreto 51/2006, de 20 de julio (Reglamento de la Ley de la Viña y del Vino).

En este marco, la Ley 1/2014, de 19 de marzo, agraria de Castilla y León, modificó la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, para adaptarla a la reglamentación comunitaria.

En todo caso, en la regulación proyectada inciden directamente las disposiciones del derecho comunitario, puesto que la Unión Europea se ha venido dotando desde la década de los 90 del siglo XX de una reglamentación sobre el reconocimiento, protección y control de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas desde un enfoque armonizado y con



elementos comunes para todos los Estados miembros. “Sobre la reglamentación comunitaria debe recordarse con el Dictamen del Consejo de Estado nº 1082/2012, de 8 de noviembre, que “los reglamentos europeos son directamente aplicables, habiendo interpretado el Tribunal de Justicia que ello no solo hace innecesarias las medidas internas de recepción, sino que las convierte en desaconsejables, por cuanto tal práctica entraña riesgos ligados a la reproducción parcial o inexacta del tenor de la norma europea y puede inducir a error en cuanto a la naturaleza, vigencia, y control de la misma. La prohibición de medidas nacionales de reproducción del reglamento no obsta la obligación de los Estados miembros de depurar sus respectivos ordenamientos mediante la expulsión de las disposiciones internas contrarias a tales normas de aplicación directa ni la procedencia de su desarrollo cuando estas contengan -o pueda inferirse de su tenor- una habilitación a favor de los Estados miembros para adoptar medidas de ejecución” (Dictamen de este Consejo nº 226/2018, de 18 de mayo).

El capítulo IV del Reglamento Delegado (UE) 2018/273 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2017, por el que se completa el Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe al régimen de autorizaciones para plantaciones de vid, el registro vitícola, los documentos de acompañamiento, la certificación, el registro de entradas y salidas, las declaraciones obligatorias, las notificaciones y la publicación de la información notificada, y por el que se completa el Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a los controles y sanciones pertinentes, por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 555/2008, (CE) nº 606/2009 y (CE) nº 607/2009 de la Comisión y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 436/2009 de la Comisión y el Reglamento Delegado (UE) 2015/560 de la Comisión, establece los documentos de acompañamiento para el seguimiento y la certificación de los productos vitivinícolas, regulando los tipos de documentos reconocidos, las normas de utilización de estos, así como las condiciones de autenticidad para los certificados de origen o procedencia, en el caso de los vinos pertenecientes a una denominación de origen protegida (DOP) o a una indicación geográfica protegida (IGP), o para las indicaciones del año de cosecha o de la variedad de uva de vinificación en el caso de vinos sin DOP o IGP.

Por otra parte, en el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/274 de la Comisión de 11 de diciembre de 2017, se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al régimen de autorizaciones para plantaciones de vid, la



certificación, el registro de entradas y salidas, las declaraciones obligatorias y las notificaciones.

Como señala el preámbulo de la norma, "Esta reglamentación ha venido a subrayar la necesidad de actualizar la normativa de aplicación en Castilla y León en relación a los documentos que deben acompañar el transporte de los productos vitivinícolas y de los registros que han de llevarse en el sector vitivinícola, en concreto, la Orden de 30 de abril de 1999, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se dictan normas de desarrollo y ejecución relativas a los documentos y registros que se deben llevar en el sector vitivinícola.

»El desfase de la normativa autonómica resulta especialmente evidente desde la incorporación del documento administrativo electrónico contemplado en el artículo 21, apartado 1, de la Directiva 2008/118/CE, del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE. (...) Estos objetivos de la exposición de motivos de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, se plasman en la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración para los sujetos que se relacionan en el artículo 14.2 de su articulado, y han sido desarrollados por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que viene a concretar las previsiones legales con el fin de facilitar a los agentes involucrados en el uso de medios tecnológicos su utilización efectiva".

Por otra parte, los citados Reglamentos (UE) 2018/273 y 2018/274 de la Comisión incorporan las nuevas condiciones para la certificación del origen de los vinos con denominación de origen protegida o indicaciones geográficas protegidas y para la indicación del año de cosecha o la variedad de uva de vinificación en los productos vitivinícolas sin esta protección.

Señala el preámbulo de la norma que también se ha considerado necesario actualizar y establecer el procedimiento a seguir sobre dos aspectos que afectan al sector vitivinícola:

- En primer lugar, el Registro de envasadores de vinos y bebidas alcohólicas, que fue creado por la Orden de 13 de enero de 1997, de la entonces Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se crea y regula el registro de envasadores y embotelladores de vinos y bebidas alcohólicas y el



registro de productos enológicos. Y posteriormente modificado por la Orden AYG/2054/2006, de 15 de diciembre, pasó a denominarse registro de envasadores.

- En segundo lugar, el procedimiento para autorizar la indicación de las variedades de uva de vinificación y la añada en los vinos sin denominación de origen ni indicación geográfica protegidas, regulado a través de la Orden AYG/705/2011, de 9 de mayo, por la que se establecen las disposiciones de aplicación para la autorización, certificación y control de los vinos sin denominación de origen protegida ni indicación geográfica protegida que hagan mención en el etiquetado y/o presentación del producto al año de cosecha y/o al nombre de una o más variedades de uva de vinificación.

De acuerdo con ello, la Comunidad Autónoma tiene competencia para elaborar y aprobar la norma proyectada, y su rango, orden del Consejero, es el adecuado.

4ª.- Observaciones al texto del proyecto de orden.

De carácter previo. Técnica normativa.

a) Como señalan las memorias de este Consejo Consultivo de los años 2004 y 2005, ha de insistirse en la conveniencia de reducir en lo posible las remisiones a otros preceptos (de la misma o de distinta disposición) y que tales remisiones, cuando sean necesarias, no se realicen puramente a un número determinado de un artículo o apartado, sino que incluyan una mención conceptual que facilite la comprensión global del precepto.

En este sentido, en varios dictámenes de este Consejo (por todos, los dictámenes 625/2004, de 8 de octubre, 551/2004, de 23 de septiembre, 467/2005, de 30 de junio, 204/2006, de 23 de marzo, 314/2008, de 31 de julio, 1.455/2009, de 28 de enero de 2010, 1.093/2010, de 14 de octubre, o 671/2011, de 30 de junio) se ha señalado que las remisiones normativas, tanto internas como externas a la norma, si se utilizan con prudencia, pueden facilitar el más exacto entendimiento de los preceptos. Pero traspasado un determinado umbral, no fácil de fijar en abstracto, la profusión de remisiones puede dificultar y hasta impedir una normal intelección de la norma. De ahí que el Consejo de Estado venga recomendando la reducción de las remisiones hasta lo estrictamente indispensable, prefiriéndose que no se hagan puramente a un número determinado de un artículo, sino que venga este



acompañado de una mención conceptual que facilite la comprensión.

En el proyecto sometido a dictamen, en el caso de los documentos de acompañamiento reconocidos para su inscripción en la aplicación electrónica "Acompañamiento de Transporte Vitivinícola" prevista en la orden (artículo 6), probablemente por su complejidad, se hace una remisión completa al artículo 10.1.a) inciso iii, primer guion del Reglamento Delegado 2018/273, de la Comisión, de 11 de diciembre de 2017. Igualmente, en cuanto al documento de acompañamiento de la certificación del origen o procedencia, características del producto, año de cosecha o variedad de uva de vinificación y DOP o IGP, se señala que debe "recoger la información pertinente indicada en la parte I del anexo VI del mencionado Reglamento Delegado (UE) 2018/273".

En el mismo sentido, el artículo 10, con rubrica "Registros en el sector vitivinícola", hace una remisión completa al "ámbito subjetivo e información a contener" establecida en el capítulo V del Reglamento Delegado (UE) 2018/273 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2017, y en el capítulo IV del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/274 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2017, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al régimen de autorizaciones para plantaciones de vid, la certificación, el registro de entradas y salidas, las declaraciones obligatorias y las notificaciones, y del Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los controles pertinentes, y por el que se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/561 de la Comisión, o normativa que los sustituya.

En el caso de la remisión del artículo 9 al artículo 17 del Reglamento Delegado (UE) 2018/273, de la Comisión, de 11 de diciembre de 2017, para determinar los casos en que es procedente suspender temporalmente la validación del documento de acompañamiento al expedidor, la remisión no parece tan necesaria, al contener el referido artículo una previsión muy general, que bien podría plasmarse en la norma. El referido artículo 17 se refiere, a cualquier incumplimiento de "las disposiciones de la Unión, o las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de estas, en lo que atañe a sus condiciones de producción o su composición, o un producto vitivinícola con respecto al cual se ha cometido una infracción grave relativa a los documentos de acompañamiento".



b) Por otra parte, se advierte que hay artículos de una gran extensión (a título de ejemplo, los artículos 4, 10, 11, 12 y 13). De conformidad con las directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (apartado 1 f). "30. Extensión"), "Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados". (En sentido similar, las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, establece, al referirse al artículo en el apartado I.5, que "Se evitará, en la medida de lo posible, un elevado número de apartados o párrafos en un mismo artículo").

Y ello porque, como se indica, "El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos".

Con base en estos principios, los apartados 1 y 2 del extenso artículo 4 regulan la forma de presentación de los documentos por los interesados. Sin embargo, el apartado 3 determina la forma en que la Administración debe realizar las comunicaciones y notificaciones a estos, por lo que, al contener una regla distinta, bien podría haberse plasmado en un artículo diferente.

Por su parte, el extenso artículo 13, que regula el registro de envasadores y embotelladores de vinos y bebidas alcohólicas, contiene reglas sobre la naturaleza y régimen del registro y sobre la inscripción. Así, se establecen reglas sobre quién lo gestiona, su carácter obligatorio y finalidad (apartado 1), requisitos para su inclusión (apartado 2), la declaración responsable para su inscripción (apartados 3 a 6), el cese de la actividad (apartado 7), la baja por inexactitudes, falsedades u omisiones en la declaración (apartado 8), y se advierte de que la inscripción conlleva el pago de tasa (apartado 9) y que las notificaciones que se dirijan a los interesados se pondrán a su disposición por medios electrónicos (apartado 10); por lo que podría ser susceptible de desglose en varios preceptos.

c) En cuanto a la distribución de los capítulos, las referidas directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, establecen en su letra d) "Parte dispositiva: disposiciones generales", en su "punto 17. Naturaleza", que "Las disposiciones generales



son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma”.

Con base en estos principios, este Consejo Consultivo considera que sería más adecuado que el Capítulo I, “Disposiciones generales”, regulara únicamente el objeto, las definiciones y el ámbito de aplicación, pero no normas sustantivas u organizativas.

En este sentido, el artículo 3, “Autoridad competente”, y el artículo 4, “Forma de presentación” de los documentos, deberían situarse en la parte sustantiva de la norma.

d) Por último, Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 y (CE) nº 1234/2007, emplea los términos vitícola, vinícola y vitivinícola. Por su parte, el referido Reglamento Delegado (UE) 2018/273 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2017, por el que se completa el Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, se refiere al registro “vitícola”, y la presente orden al “vitivinícola”, empleando este término de manera general. No obstante, debe tenerse presente que hay matices, no tomados en cuenta por la norma. El término vitícola se refiere a cultivadores de vides, y el vinícola a productores de vino, mientras que el término utilizado en el presente proyecto -vitivinícola- englobaría ambos (según la RAE, con significado “Perteneiente o relativo a la vitivinicultura”).

Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León,



aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, ya citadas, diferencian un contenido general de la parte expositiva y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que “La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto”.

Como contenido específico de la parte expositiva en los proyectos de reglamento, se indica que “especialmente en el caso de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria”.

En el presente caso, la exposición menciona exclusivamente el derecho comunitario, omitiendo referencias a la Constitución Española, al Estatuto de Autonomía de Castilla y León, a la normativa básica estatal y a la normativa autonómica.

Por su parte, el artículo 129 de la LPAC determina que en el preámbulo debe quedar suficientemente justificada la adecuación del proyecto de



reglamento a los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

De acuerdo con ello, y a pesar del detallado y motivado preámbulo, previamente a la aprobación de la orden deberá revisarse el contenido de la parte expositiva conforme a lo expuesto, con el fin de completarlo y adaptarlo a sus determinaciones en extremos tales como el marco constitucional y los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes emitidos.

En lo demás, se recomienda una última revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o algunos errores de puntuación y/o tipográficos, observación que se hace extensiva igualmente al articulado del proyecto.

Artículo 1.- Objeto.

Este precepto regula en tres apartados el objeto de la nueva regulación, de forma coincidente con la rúbrica de la norma: las normas de utilización del sistema informático para la confección de documentos de acompañamiento de productos vitivinícolas, las certificaciones de su origen, así como determinadas normas de desarrollo y ejecución de los registros que se deben llevar en el sector vitivinícola, y el régimen de organización y funcionamiento del Registro de envasadores y embotelladores de vinos y bebidas alcohólicas de Castilla y León.

No obstante, este Consejo Consultivo advierte que, en realidad se hacen referencia a cuatro materias, aunque la norma la distribuya en tres:

- Las normas de utilización del sistema informático "Acompañamiento Transporte Vitivinícola" para la confección de documentos electrónicos de acompañamiento de productos vitivinícolas ... (letra a del precepto, regulado en el capítulo II).

- Cuestiones relativas a la certificación del origen de los productos vitivinícolas con denominación de origen protegida (DOP) o indicación geográfica protegida (IGP), y la certificación de los productos vitivinícolas sin DOP ni IGP comercializados con indicación del año de cosecha y/o las variedades de uva de vinificación (párrafo 2º de la letra a y desarrollado en el artículo 8, esto es, regulado en el capítulo II).



- Determinados aspectos de los registros que han de llevarse por el sector vitivinícola ... (letra b del precepto, regulado en el capítulo III).

- El Registro de envasadores y embotelladores de vinos y bebidas alcohólicas ... (letra c del precepto, regulado en el capítulo IV).

Por otro lado, por sus largas remisiones y su poca concreción, este precepto no aclara suficientemente el contenido de la orden. Las expresiones "también regula cuestiones relativas a ...", o "Determinadas aspectos de ...", obligan a consultar el capítulo correspondiente para conocer el objeto.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede aprobarse el proyecto de orden por el que se establecen las normas de utilización del sistema informático para la confección de documentos de acompañamiento de productos vitivinícolas, las certificaciones de su origen, así como determinadas normas de desarrollo y ejecución de los registros que se deben llevar en el sector vitivinícola, y el régimen de organización y funcionamiento del Registro de envasadores y embotelladores de vinos y bebidas alcohólicas de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.