

ELS CONSELLS REGULADORS DE LES DENOMINACIONS D'ORIGEN VITIVINÍCOLES CATALANES COM A CORPORACIONS DE DRET PÚBLIC

Josep M. Sabaté Vidal*

Sumari

1. Introducció
2. Origen i naturalesa
 - 2.1. Origen i definició
 - 2.2. Corporacions de dret públic
 - 2.3. Personalitat jurídica pròpia
 - 2.4. Autonomia econòmica
 - 2.5. Capacitat jurídica i d'obrar per al compliment de llurs funcions
3. Règim jurídic i funcions
 - 3.1. Règim jurídic
 - 3.2. Funcions
 - 3.3. Separació de les funcions de gestió i les funcions de control de la denominació
4. Organització
 - 4.1. Principis informadors
 - 4.2. La comissió rectora
 - 4.3. President
 - 4.4. Règim electoral
5. Conclusions

* Josep M. Sabaté Vidal, professor associat de l'Àrea de Dret Administratiu de la Universitat Rovira i Virgili, Campus Tarragona centre, av. Catalunya, 35, 43002, Tarragona, jmsabate@valls.cat. Article rebut el 29.05.2007

1. Introducció

Un històric parlamentari francès, J. Capus, artífex de la legislació francesa sobre denominacions d'origen, que ha estat la font d'inspiració de la majoria de la legislació vitivinícola dels països europeus i de la mateixa normativa comunitària, deia que no hi havia al món una activitat sotmesa a tal reglamentació i control com la de producció dels vins de qualitat. Potser exagerava, però la seva reflexió posterior era justament ponderada, quan afegia que aquesta minuciosa reglamentació no naixia de l'afany regulador d'un estat o d'una administració intervencionista, sinó d'una imposició reclamada pels productors mateixos amb l'objectiu de superar els problemes de la superproducció, dels fraus o de la competència deslleial que vivia el sector vitivinícola durant els primers anys del segle xx.¹

Certament la legislació reguladora de la producció de vins de qualitat, els vins de qualitat produïts en regions determinades (VQPRD) de la normativa comunitària, els que coneixem tradicionalment amb el nom de *vins amb denominació d'origen*, és fruit en bona part de l'autoregulació del sector. És natural que l'Administració hi col·labori i que l'Estat –en el nostre cas, la Generalitat– empari aquesta regulació, atesa la importància de la producció vitivinícola per a la riquesa nacional, però val a dir que l'acció de l'Estat, legislant, o de l'Administració, reglamentant i controlant, tota sola no hauria reeixit en aquesta tasca sense l'impuls i la convicció dels productors. Ningú no podria establir com ells, amb millor autoritat i competència, les condicions de producció, i únicament l'Estat i l'Administració s'associen a aquesta acció per tal de donar-li una visió global i evitar concessions o favors locals.

És complint amb aquest esperit d'autoregulació que neix en el dret espanyol la figura dels consells reguladors, l'origen de la qual es remunta a l'Estatut del vi de l'any 1932 i que arriba, encara que amb alguns canvis substancials respecte a la seva naturalesa inicial, als nostres dies.

Amb finalitat idèntica, tot i que amb algunes divergències pel que fa al seu règim jurídic, foren reconeguts ja abans (des de principi del segle xx) a França els *syndicats* de defensa de les denominacions d'origen (AOC)² i, a Itàlia, els *consorzi* que

1. Capus, J., *La genèse des appellations contrôllées*, Institut National des Appellations d'Origine, París, 1947, p. 1.

2. Vegeu Paly, Annie, «Organisation de la filière viticole des vins à AOC en France», *AIDV/IWLA Bulletin*, núm. 26, juny de 2001.

gestionen les denominacions d'origen italianes.³ També avui sorgeixen als nous estats vitivinícoles de la Unió Europea organismes semblants, com les comunitats vitivinícoles hongareses.⁴

2. Origen i naturalesa

2.1. Origen i definició

Els consells reguladors neixen, amb caràcter general⁵ però sense una naturalesa jurídica definida, amb l'Estatut del vi de l'any 1932, una norma que sorgeix amb ambiciosos objectius durant els primers anys de la breu Segona República Espanyola, i que curiosament perviu durant la dictadura franquista, segurament a causa de la seva manca d'aplicació o de la seva aplicació esbiaixada en el marc d'una economia depauperada i autarquista, fins que a les acaballes del règim és promulgada la Llei 25/1970, de 2 de desembre, per la qual s'aprova l'Estatut del Vi, de la Vinya i dels Alcohols.⁶

La Llei 25/1970 va donar lloc a certes discussions sobre la naturalesa dels consells reguladors, que per regla general es configuraven com uns òrgans desconcentrats de l'Administració, sense personalitat jurídica pròpia ni autonomia per gestionar els seus interessos. Només en el millor dels casos es podia reconèixer aquesta autonomia, per part de l'Administració, a aquells consells que justificuessin una activitat i una situació econòmica i financera que els fes «mereixedors» d'aquesta (els articles 98 i 99 de la Llei 25/1970 preveïen que el Govern podria atorgar «un estatut d'autonomia» als consells reguladors que haguessin assolit el nivell administratiu, tècnic i econòmic adequat).

Es tractava, doncs, d'un règim basat en l'excepció; és a dir, en principi correspon únicament a l'Administració, a través de l'Institut Nacional de Denominacions

3. Vegeu Caviglia, P., «La tutela della qualità nella filiera vitivinicola tra autocontrollo e controllo pubblico», *Unione Giuristi della Vite e del Vino*, ponència presentada al Salone del Vino, Torí, 17 de novembre 2003, p. 3-7, http://www.regione.piemonte.it/agri/osser_vitivin/bacheca/atti_form.htm.

4. Sidlovits, D., «La viticulture hongroise au seuil de l'Union Européenne», *ONIVINS-INFOS*, núm. 113, maig de 2004, p. 13 i seg.

5. De manera singular havia estat creat mitjançant un decret de l'any 1926 el Consell Regulador de la Denominació d'Origen Rioja.

6. Vegeu Gómez Urdáñez, L. (dir.), *El Rioja histórico, la denominación de origen y su consejo regulador*, Consell Regulador de la DOC Rioja y Universitat de La Rioja 2001, p. 57 i seg.

d'Origen (INDO) –organisme autònom adscrit al Ministeri d'Agricultura i en el qual s'integraven com a òrgans desconcentrats els consells reguladors–, realitzar funcions públiques, i només quan s'acredités una capacitat administrativa, tècnica i econòmica per part d'un consell regulador se li concediria un règim d'autonomia mitjançant el qual s'atribueix a aquest consell personalitat jurídica pròpia per tal de gestionar de manera autònoma la denominació d'origen i exercir algunes de les funcions públiques atribuïdes originàriament a l'Administració.⁷

La naturalesa d'aquests consells reguladors era confusa i podríem dir que configurada *ad hoc* per la mateixa Llei 25/1970. Segons determinava l'article 99 de la Llei esmentada, eren entitats públiques que en general havien de portar a terme la seva activitat en règim de dret privat, no es regien ni per «les lleis d'Entitats Estatals Autònomes ni per la Llei de contractes de l'Estat», sinó que la seva gestió «en règim d'empresa mercantil» s'havia de sotmetre a «les normes de dret privat i els bons usos mercantils». Es tractava, doncs, d'una figura específica, concreta i singular, sorgida del marc normatiu especial de les denominacions d'origen i que arrossegava encara la concepció de les denominacions d'origen com a marques col·lectives, tal com demostren les referències al règim i als usos mercantils.⁸

Avui, superada ja aquella normativa, la Llei catalana 15/2002, de 27 de juny, d'ordenació vitivinícola, defineix els consells reguladors com a corporacions de dret públic a les quals s'atribueix la gestió de la denominació d'origen, amb personalitat jurídica pròpia, autonomia econòmica i plena capacitat jurídica i d'obrar per al compliment de llurs funcions (art. 10).

Amb aquesta definició, la Llei catalana recull la doctrina del Tribunal Suprem (Sentència del Tribunal Suprem de 14 de gener de 2003) que havia apuntat aquesta direcció en relació amb els consells reguladors al quals l'Administració havia atorgat la categoria d'autònoms d'acord amb l'antic Estatut del Vi, de la Vinya i dels Alcohols.⁹

7. Borjabad Gonzalo, P., «La denominación de origen de los vinos en el derecho estatal español», *Anuario de la Fundación Ciudad de Lleida*, 1993, p. 19-20.

8. Vegeu el Dictamen del Consell d'Estat de 9 de setembre de 2004, sobre el projecte d'Ordre per la qual s'aprova el Reglament de la Denominació d'Origen Qualificada «Rioja» i el seu Consell Regulador.

9. Vegeu la Sentència del Tribunal Suprem de 14 de gener de 2003 (Sala Tercera, Secció Segona, ponent J. Rouanet). La Sentència esmentada afirma en el seu fonament jurídic quart, paràgraf tercer,

Aquesta és, però, una opció pròpia de la legislació catalana, atès que la Llei espanyola de la vinya i el vi (Llei 24/2003, de 10 de juliol), aprovada un any més tard que la catalana, deixa la porta oberta a altres formes de personalització dels consells reguladors, i les solucions escollides pels diferents legisladors autonòmics de l'Estat espanyol és variada. La normativa valenciana i la normativa balear opten, com la catalana, per definir-les com corporacions de dret públic.¹⁰ També ho fan la legislació murciana i la del País Basc.¹¹ Per contra, per aplicació de la disposició transitòria única de la Llei 8/2003 del Parlament de Castella-la Manxa, els consells reguladors manxecs havien d'optar entre convertir-se entre agrupacions de productors o desaparèixer durant l'any 2004.

Entre els consells reguladors d'àmbit pluriautonòmic –la regulació dels quals correspon, segons la Llei espanyola, a l'Administració general de l'Estat (art. 17.1 de la Llei 24/2003)–, hi ha hagut també certa disparitat, ja que inicialment l'Administració de l'Estat va optar per definir-los en els projectes de reglament de la denominació d'origen «Jumilla» i en el de la denominació d'origen qualificada «Rioja» com a corporacions de dret públic. No obstant això, el reglament de la denominació «Rioja», actualment impugnat davant el Tribunal Suprem, es va decantar –amb l'objecció del Consell d'Estat– per la vella fórmula de l'òrgan administratiu desconcentrat de forma transitòria,¹² mentre que en l'esborrany del de la denominació d'origen «Cava» el Ministeri d'Agricultura es planteja configurar el seu Consell Regulador com una entitat pública empresarial.¹³

que «[...] els consells reguladors no són, en realitat, un òrgan desconcentrat de l'Administració, regit per normes administratives, sinó que són unes corporacions professionals de dret públic o representatives d'interessos econòmic-sectorials, constitutives d'associacions de base privada (a les quals l'Administració es limita a regular, delegant-los certes facultats de naturalesa pública); [...]».

10. Vegeu la Llei 2/2005, de 27 de maig, d'ordenació del sector vitivinícola de la Comunitat Valenciana (art. 44.2) i el Decret de la Conselleria d'Agricultura i Pesca del Govern Balear 49/2004, de 28 de maig, de règim jurídic i econòmic dels consells reguladors i d'altres ens de gestió i de control de denominació de qualitat (art. 3.1).

11. Vegeu la Llei 6/2003, dels consells reguladors de Múrcia, i la Llei 5/2004, d'ordenació vitivinícola del País Basc.

12. Vegeu el Dictamen del Consell d'Estat de 9 de setembre de 2004 sobre el projecte d'Ordre ministerial per la qual s'aprova el Reglament de la Denominació d'Origen Qualificada «Rioja» i el seu Consell Regulador, i la Sentència de l'Audiència Nacional de 17 de gener de 2007.

13. Vegeu Federación Española del Vino, *Memoria de Actividades 2004*, p. 18.

2.2. Corporacions de dret públic

Una corporació de dret públic és, segons la definició que en fa el professor G.^a de Enterría, una col·lectivitat de persones associades al voltant d'una finalitat específica (en el nostre cas, la gestió d'una denominació d'origen) a les quals, mitjançant una llei o mitjançant una delegació específica de l'Administració, s'atribueix funcions normalment pròpies d'aquesta.¹⁴

La qualitat de membre d'una corporació de dret públic ve donada per una condició objectiva relacionada amb la finalitat específica de la corporació: una qualitat professional (col·legis professionals), la condició de regant o usuari d'un aprofitament d'aigües públiques (comunitats de regants), la qualitat de comerciant o industrial (cambres oficials de comerç, indústria i navegació) o de propietari de sòl afectat per l'execució d'un pla urbanístic (junes de compensació), etc.

Des de temps antic aquesta figura és present al dret europeu continental¹⁵ i es distingeix d'altres tipus de col·lectius, com les associacions o les societats civils o mercantils, pel fet que aquestes neixen de l'acord lliure dels seus membres, mentre que les corporacions de dret públic són creades per obra de la llei, bé directament (cas dels col·legis professionals) o bé indirectament, a través d'una altra norma jurídica o una resolució de l'Administració que opera en el marc d'una llei reguladora d'un gènere o una família de corporacions concret (aquest seria el cas dels consells reguladors).¹⁶

Els membres d'aquestes corporacions són també definits de forma coactiva o exclusiva per una llei (en el cas dels consells reguladors: «[...] les persones inscrites

14. García de Enterría, Eduardo i Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 2004, 12a ed., p. 381.

15. El seu origen està relacionat amb el reconeixement de les organitzacions gremials que reuneixen els membres d'un mateix ofici i que exercien les funcions de reglamentar i tutelar l'exercici d'una professió determinada. Vegeu Alget, Joan Lluís i Nadal, Berta, *Les confraries de pescadors: la dimensió social de la pesca a Catalunya*, Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya, 1987, p. 24 -25.

16. Segons afirma el Tribunal Constitucional espanyol podem dir, davant la disparitat que presenten en els seus fonaments les corporacions de dret públic, que aquesta nota és precisament la que les caracteritza millor. La substitució d'un *pactum associationis* original, que no existeix, per un acte de creació estatal és, doncs, en bona part, el principal element caracteritzador de les corporacions de dret públic. Vegeu, sobre aquest punt, entre d'altres, la Sentència del Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de juliol.

en els registres de les denominacions d'origen corresponents», art. 10.5 de la Llei 15/2002) i la seva raó de ser es fonamenta en el que s'anomena *autoadministració*. Aquest concepte respon al fet que, tradicionalment, en alguns sectors en què l'Administració actua o intervé es considera que les funcions públiques que li corresponen obtindran un servei millor si les gestionen de manera autònoma els mateixos interessats, i una forma de fer-ho és precisament a través de les corporacions de dret públic. Així es pot alleugerir la gestió burocràtica i més "agressiva" de l'Administració mitjançant una gestió assumida pels interessats i els destinataris de les normes d'intervenció (en el nostre cas, els viticultors i els elaboradors de vi), que d'aquesta manera se sentiran més lliures i més implicats que amb la intervenció administrativa pura i directa.¹⁷

Per tant, podem dir que en el règim jurídic de la producció de vins de qualitat el fenomen de l'autoregulació apuntat d'antuvi es complementa amb el de l'autoadministració.

Aquesta visió, en principi positiva, dels consells reguladors com a corporacions de dret públic no està, però, exempta de polèmica. Des d'un punt de vista material, a voltes s'ha qualificat les corporacions de dret públic, en general, i els consells reguladors, en particular, com a mers «grups de pressió» institucionalitzats.¹⁸

Des d'un punt de vista formal, alguns autors –com J. Esteve Pardo– també han qüestionat la vertadera naturalesa autoreguladora de l'activitat de les corporacions de dret públic, en tant que la convalidació o el reconeixement legal pels poders públics d'aquella activitat la converteix en autèntica regulació administrativa.¹⁹

17. García de Enterría, Eduardo i Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p. 384-385.

18. Vegeu la citació que Tomás-Ramón Fernández Rodríguez fa d'A. Nieto en relació amb les corporacions de dret públic en general a: *Derecho Administrativo, sindicatos y autoadministración*, Instituto de Administración Local, Madrid, 1972, p. 71. Respecte als consells reguladors, vegeu Serrano-Suñer Hoyos, G. i González Botija, F., *Comentarios a la Ley de la viña y del vino*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p. 261 i seg.

19. Per a Esteve Pardo, J., l'autoregulació només pot ser entesa des de la voluntarietat o el lliure reconeixement entre privats. Allò que un dia fou autoregulació, en el cas de les corporacions de dret públic es converteix en simple regulació quan l'Administració reconeix legalment aquelles normes. Vegeu Esteve Pardo, J., *Autorregulación. Génesis y efectos*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 104-114.

2.3. Personalitat jurídica pròpia

Tenir personalitat jurídica pròpia, tal com la Llei d'ordenació vitivinícola atribueix als consells reguladors, significa ser subjecte de dret. Existir autònomament dins el món del dret. Poder tenir un patrimoni propi, poder establir contractes, poder actuar en judici... Ser, en definitiva, centre d'imputació de relacions jurídiques.²⁰

En l'àmbit públic, per exemple, un departament de la Generalitat o una direcció general només són òrgans, instruments, que serveixen a una persona jurídica, que és l'Administració de Generalitat, a la qual imputen les seves respectives activitats.²¹ Succeeix el mateix amb els ministeris i l'Administració general de l'Estat.²²

En l'àmbit privat, el Consell d'Administració d'una societat anònima també és només un òrgan als servei de la persona jurídica que és la societat (art. 36 del Codi de comerç).

Per contra, un consell regulador, tal com l'entén la Llei d'ordenació vitivinícola, tot i que el nom («consell») ens podria portar a equívocs, és una persona jurídica i que, per tant, es desenvolupa de manera autònoma, per si sol, en la seva activitat jurídica.²³ A la vegada, com en els exemples esmentats, el consell regulador té òrgans propis (la comissió rectora, el president), dels qual ens ocuparem més endavant, que li imputen les seves activitats.

Aquest reconeixement de la personalitat jurídica pròpia per als consells reguladors, en consonància amb la seva definició com a corporació de dret públic, és un

20. Vegeu STC 173/1989, de 19 d'octubre.

21. Vegeu Albertí, E. et al., *Manual de dret públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònomic i Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2000 p. 308 i seg.

22. García de Enterría, Eduardo i Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p. 356 i seg.

23. L'equívoc a què ens pot portar la Llei 15/2002 amb el terme *consell*, més propi d'un òrgan que d'una persona, és dispensable a fi de respectar, per a la nova legislació vitivinícola, una denominació tradicional i reconeguda pels consumidors. Tanmateix, ja no és tan comprensible, i així ha estat obertament criticat per López Benítez, M., que la llei espanyola es refereixi als consells reguladors com un òrgan de gestió de les denominacions d'origen, establint literalment que «els òrgans de gestió tindran personalitat jurídica pròpia» (art. 25), una redacció que des del punt de vista jurídic comporta una contradicció en els seus propis termes. Vegeu López Benítez, M., *Del Estatuto del vino a las leyes del vino*, Civitas, Madrid, 2004, p. 179.

dels aspectes, per bé que bàsic, més importants d'aquesta regulació, i representa superar una vella carència que en el passat recent feia patir als consells reguladors moltes limitacions relacionals.²⁴

2.4. Autonomia econòmica

Els consells reguladors tenen un pressupost i uns recursos propis (les quotes sobre plantació, producció i embotellament, el producte de les sancions que pot imposar i altres de subsidiàries com ara subvencions, donacions, etc.). No obstant això, aquesta autonomia està supervisada per l'Institut Català de la Vinya i el Vi (INCAVI) en alguns aspectes: per exemple, s'ha de comunicar a l'INCAVI l'establiment de quotes (art. 33.o del Decret 474/2004, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'ordenació vitivinícola); així mateix, l'INCAVI portarà a terme auditories sobre la gestió econòmica i financera dels consells reguladors, i aquests hauran de lliurar igualment a aquest organisme el programa d'actuacions, inversions i finançament anuals abans del 31 de març de cada any (art. 39 del Decret 474/2004).

El finançament mitjançant les quotes dels seus membres és un tret comú a la majoria de corporacions de dret públic, com ho és també normalment el cobrament d'un preu pels serveis que pot prestar la corporació (activitats de control de l'activitat dels membres que la integren, expedició de certificats, etc.). En el cas dels consells reguladors, tanmateix, durant el procés d'elaboració de la llei es va produir un debat al voltant de la conveniència de donar a aquests ingressos el caràcter de públics, així com la possibilitat que la seva recaptació tingués també aquest caràcter. Tot i la defensa que en féu algun dels grups polítics representats al Parlament de Catalunya, aquesta proposta no va prosperar i l'única força coactiva que pot exercir el consell regulador respecte al cobrament de les quotes és la negació del dret a participar en els seus òrgans de govern a aquelles persones o entitats que no estiguin al corrent de pagament de les obligacions amb el consell regulador (art. 45 i seg. del Decret 474/2004).²⁵

24. Vegeu López Benítez, M., *ibidem*.

25. Vegeu *Diari de sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie P, núm. 88, 29 de maig de 2002, debat i votació del Dictamen de la Comissió d'Agricultura, Ramaderia i Pesca sobre el Projecte de llei d'ordenació vitivinícola.

2.5. Capacitat jurídica i d'obrar per al compliment de llurs funcions

La capacitat jurídica i d'obrar, que la llei atorga als consells reguladors, està íntimament lligada al fet de tenir personalitat jurídica. La capacitat d'obrar és l'aptitud per ser subjecte de drets i obligacions, donada pel fet mateix de tenir personalitat jurídica, mentre que la capacitat jurídica és la idoneïtat per ser titular d'una relació jurídica determinada.²⁶

A diferència de la capacitat jurídica de les persones físiques, la de les corporacions ve definida per les normes que les han creat o reconegut. Així com la capacitat de les persones físiques podem dir que té una *vis expansiva*, orientada a una capacitat d'abast general, la de les corporacions està limitada a les actuacions destinades a satisfer l'objecte i les funcions que els han estat atribuïdes legalment.²⁷

D'aquesta manera, podem dir que l'important d'aquest incís de la Llei d'ordenació vitivinícola és, seguint aquest criteri, el fet de circumscriure la capacitat dels consells reguladors al compliment de llurs funcions. Igual que en l'àmbit públic les lleis determinen quines són les competències de les administracions (estatal, catalana o local), igual que en l'àmbit privat els estatuts d'una societat mercantil o d'una associació determinen la seva capacitat en funció del seu objecte social, la Llei d'ordenació vitivinícola circumscriu la capacitat jurídica i d'obrar dels consells reguladors a les funcions que els són atribuïdes per la llei (art. 11.2 de la Llei d'ordenació vitivinícola).

3. Règim jurídic i funcions

3.1. Règim jurídic

D'acord amb l'article 10 de la Llei d'ordenació vitivinícola, els consells reguladors estan subjectes amb caràcter general al dret privat, llevat de les actuacions que comportin l'exercici de potestats o funcions públiques, en què la seva actuació haurà de regir-se pel dret administratiu.

26. Vegeu STS de la Sala Tercera Contenciosa Administrativa, Secció Setena, de 24 de maig de 2004 (FJ 3).

27. *Ibidem*.

Com ocorre en general per a totes les corporacions de dret públic, una part de les seves funcions són públiques: aquelles que correspondria portar a terme a l'Administració però que, en virtut de la ja esmentada teoria de l'autoadministració, s'ha considerat oportú que fossin exercides pels mateixos interessats agrupats en l'ens corporatiu (el consell regulador). No obstant això, el consell també en pot exercir d'altres que responguin únicament a una funció en benefici dels interessats, sense transcendència de caràcter públic.

Prenent com a fonament aquesta dualitat de funcions, també es produeix una dualitat pel que fa al règim jurídic dels consells reguladors, que podem resumir de la manera següent:

– Quan la seva actuació es revesteixi amb el caràcter d'una funció o una potestat pública, haurà de regir-se pel dret administratiu, com si la persona que està portant a terme aquella actuació fos, sense ser-ho, la mateixa Administració (amb els avantatges però també amb les limitacions que això comporta).

– Fora d'aquests casos, i amb caràcter residual, els consells reguladors es regiran pel dret privat.

3.2. Funcions

D'acord amb el que acabem d'esmentar cal distingir, doncs, quan els consells reguladors exerceixen funcions públiques i quan no ho fan.

Segons el que estableix l'article 11.2 del Reglament de la Llei d'ordenació vitivinícola, són funcions dels consells reguladors les següents:

- a) Vetllar pel prestigi i el foment de la denominació d'origen.
- b) Gestionar els registres de viticultors i cellers i fer el control d'entrades i sortides de primeres matèries i productes de les instal·lacions d'elaboració, emmagatzematge, envelliment, embotellament i etiquetatge inscrites.
- c) Qualificar o desqualificar, si escau, l'origen del raïm, els mostos i els vins que optin a emprar la denominació d'origen, i expedir-ne, si és procedent, la certificació corresponent.
- d) Expedir els certificats d'origen, els precintes de garantia i el control de lots, amb l'autorització de les etiquetes i les contraetiquetes dels vins emparats inclosa.

- e) Aprovar i controlar l'ús de les etiquetes utilitzables en els vins protegits, per mitjà dels serveis tècnics, exclusivament en els aspectes que afectin la denominació d'origen.
- f) Controlar la producció, la procedència, l'elaboració i la comercialització dels productes emparats per la denominació d'origen.
- g) Establir per a cada campanya, d'acord amb els criteris de defensa i millora de la qualitat i dins els límits màxims fixats pels estatuts de la denominació d'origen, els rendiments, els límits màxims de producció o transformació o qualsevol altre aspecte conjuntural anual que pugui influir en aquests processos, tenint en compte les mesures de producció d'anys anteriors, de conformitat amb les normes reguladores dictades per la Generalitat.
- h) Conèixer les presumptes infraccions dels expedients sancionadors relatius a llur denominació d'origen.
- i) Confeccionar les estadístiques de producció, elaboració, comercialització dels productes emparats i tota la informació a l'Institut Català de la Vinya i el Vi perquè en prengui coneixement.
- j) Establir i gestionar les quotes obligatòries per al finançament dels consells reguladors, d'acord amb el que disposin llurs reglaments interns.
- k) Crear i mantenir actualitzats els censos electorals de viticultors i de cellers.
- l) Informar, amb caràcter preceptiu, sobre l'autorització de l'autoritat de certificació i control, en el supòsit que aquesta funció sigui encomanada a una entitat externa de caràcter privat.
- m) Exercir la facultat inspectora i la potestat sancionadora en els termes que aquesta Llei assenyala.
- n) Vetllar pel desenvolupament sostenible de la zona de producció.
- o) Elaborar els pressupostos respectius, que han de ser aprovats en la forma que determinin els estatuts de règim interior.
- p) Participar en empreses públiques o privades, en societats mercantils i en associacions o fundacions l'objecte de les quals estigui relacionat amb la defensa, el control, la investigació, l'elaboració, la comercialització, la promoció i la difusió dels productes emparats per la denominació d'origen.
- q) Qualificar l'anyada o la collita.

Tanmateix, aquesta enumeració de funcions no ens detalla quines són públiques i quines no, i en alguns apartats fins i tot es barregen, al meu entendre, obligacions o drets dels consells, com els recollits a la lletra *l*) (Informar, amb caràcter preceptiu, sobre l'autorització de l'autoritat de certificació i control) o a la lletra *p*)

(Participar en empreses públiques o privades, en societats mercantils i en associacions o fundacions l'objecte de les quals estigui relacionat amb el del consell). De fet, així ho admet el mateix punt 3 de l'article esmentat, quan ens diu que les funcions incloses en l'apartat 2 seran considerades obligacions en els termes que determini la normativa aplicable.

Tampoc no ens aclareix gaire les coses el Reglament de la Llei, que en l'article 33 es limita a remetre a la mateixa Llei quan parla de les funcions dels consells. En canvi, sí que ens aclareix quines de les funcions esmentades per la Llei són obligacions dels consells reguladors i en quins termes.

Davant la manca de concreció de quines són les funcions que cal considerar públiques, podem fer dues reflexions:

- La primera, haurem d'analitzar pel nostre compte, sense certesa, què és una funció pública i què no ho és.
- La segona, haurem de considerar que l'element més important no és discernir quina funció és pública o no ho és, sinó centrar-nos en el concepte de *potestat pública* i no en el de *funció pública*, entesa com una atribució que originàriament és pròpia i característica de l'Administració pública (per exemple, les actuacions inspectores i sancionadores dels consells).²⁸

El meu parer és que segurament la segona és la millor opció i la que ens oferirà una certesa major. En aquesta línia, l'article 32.2 del Reglament estableix que «en tot cas, es consideraran subjectes al dret administratiu les actuacions dels consells reguladors en matèria d'inspecció, control, gestió de registres, procediment sancionador, règim electoral, així com la responsabilitat patrimonial que derivi de les seves actuacions subjectes al dret administratiu».

28. El concepte *potestat*, a diferència del concepte *funció* (més difús), respon segons el meu criteri de manera més ajustada a la necessitat de sotmetre's al dret públic en tant que la potestat pública porta aparellada una subjecció o submissió forçosa d'un cercle de subjectes (en el nostre cas, aquells que volen fer ús de denominació d'origen) a l'efecte de l'exercici d'aquesta potestat (sigui la reglamentària, la inspectora o la sancionadora o qualsevol altra), és a dir, una certa idea d'obligació d'un subjecte davant l'*imperium* públic, cosa que no succeeix en funcions que poden ser públiques, com la de promoció de denominació o l'estadística, però que no tenen aquell caràcter. Vegeu, sobre aquesta qüestió, García de Enterría, Eduardo i Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p. 433 i seg.

Al meu entendre, en benefici de la seguretat jurídica, l'article que acabo de transcriure hauria de prescindir de la locució «en tot cas»²⁹ i afegir, a les funcions subjectes al dret administratiu, l'establiment per a cada campanya dels rendiments, els límits màxims de producció o transformació o qualsevol altre aspecte conjuntural anual que pugui influir en aquests processos (art. 11.2.g). Crec que d'aquesta manera s'inclourien les funcions normatives i de control de la qualitat i origen del vi (entenent incloses dins aquesta les inspectores i les sancionadores), que són el moll de l'os de les funcions públiques dels consells reguladors i que, per tant, han de ser exercides d'acord amb els principis del dret administratiu i, com a tals, han de poder ser impugnades davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

3.3. Separació de les funcions de gestió i les funcions de control de la denominació

Un altre element que no ens pot passar per alt en relació amb les funcions dels consells reguladors és la separació que la llei exigeix entre les funcions de gestió de la denominació i les de control de la qualitat dels productes emparats per la denominació d'origen. Segons l'article 11.5 de la Llei 15/2002, la funció d'autoritat de certificació i control ha de ser exercida pel mateix consell regulador o encarregada a una entitat pública o privada segons la normativa vigent.

Si bé aquest article obre la porta a un control extern al consell, la visió de conjunt de la Llei ens donà a entendre que l'opció prioritària per al legislador català és la del control per part del mateix consell.³⁰ No obstant això, el desplegament reglamentari deixa veure ja la petja de la Llei espanyola, que estableix un règim més taxatiu al respecte i que obliga, en cas que el control l'exerceixi el consell regulador, a establir una rigorosa separació d'aquestes funcions de la resta de les que aquest desenvolupa.³¹

29. Així ho fa, per exemple, la Llei dels consells reguladors de la Regió de Múrcia (Llei 6/2003, de 12 de novembre). Vegeu-ne el comentari a: Gómez Lozano, M. M., *Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas*, Thomson-Aranzadi, 2004, p. 57.

30. Vegeu l'article 11.2.c), d), e) i f) i l'article 14 de la Llei, entre d'altres.

31. La Llei espanyola, a diferència de la catalana, pretenia inicialment sostreure als consells reguladors de les funcions de control i certificació, tal com reflectien els seus primers esborranys. Únicament a causa de la pressió d'alguns consells reguladors, com el de la Rioja, i del model previ establert per la legislació catalana, es va acabar aprovant la possibilitat que els consells reguladors poguessin exercir aquelles funcions sempre que els òrgans que se n'encarregaven no tinguessin una dependència jeràrquica ni administrativa del Consell, per tal de garantir-ne la independència.

Així, l'article 38 del Decret 474/2004 (titulat simptomàticament «Entitats de certificació i control»), tot i situar com a primera opció la del control per part del mateix consell, estableix ja com a obligatòria la separació de les funcions de gestió i les de certificació i control. Igualment, determina que els reglaments corresponents de les denominacions d'origen establiran aquest sistema.

Sigui com sigui, podem dir que la normativa catalana en fa “una de freda i una de calenta”, segurament a causa de la polseguera que ha aixecat aquesta qüestió entre els consells reguladors, i és que, tot i la determinació del Reglament de la Llei d'ordenació vitivinícola, els reglaments reguladors de les denominacions d'origen fins ara aprovats pel Departament d'Agricultura presenten una indefinició sobre aquest punt que fa dubtar de la seva legalitat. Així, malgrat que sembla que es decanten pel control exercit pel consell, tots parlen d'un comitè de tast, que avaluarà els vins que vulguin gaudir de la denominació d'origen; atribueixen també a la comissió rectora (l'òrgan de govern col·legiat superior del consell) el control de la producció, la procedència, l'elaboració i la comercialització dels vins emparats per la denominació, així com l'expedició dels certificats d'origen, però no s'estableixen de manera clara en cap precepte dels reglaments les mesures encaminades a garantir la independència d'aquell comitè, tal com exigeix la Llei, ni com la comissió rectora pot exercir al mateix temps funcions de gestió i funcions de control.³²

Des del meu punt de vista, no hi hauria res a dir sobre aquest aspecte si defenssem, com ho feia el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, que no hi ha cap motiu pel qual l'organització administrativa de les denominacions d'origen catalanes hagi de seguir el model marcat per la Llei estatal, tenint en compte el seu caràcter organitzatiu i la competència exclusiva de la Generalitat en aquest aspecte, avui reforçada pel contingut de l'article 128 del nou Estatut d'autonomia de Catalunya.³³ Tanma-

Vegeu, sobre aquesta qüestió, el debat que es va produir en el tràmit d'esmenes a l'articulat de la Llei (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congrés dels Diputats, VII Legislatura, sèrie A, núm. 116-7, de 23 de desembre de 2002*) i al si de la Comissió d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació del Senat espanyol en el tràmit del Dictamen sobre el Projecte de llei de la vinya i del vi (*Diario de Sesiones del Senado, any 2003, VII Legislatura, Comissions, núm. 472, de 9 de juny de 2003*).

32. Vegeu, a tall d'exemple, el Reglament de la Denominació d'Origen Tarragona, aprovada per l'Ordre ARP/276/2005, de 14 de juny, i publicat al DOGC núm. 4410, de 21 de juny de 2005, o el de la Denominació d'Origen Montsant, aprovada per l'Ordre ARP 286/2005, de 15 de juny, i publicat al DOGC de 28 de juny de 2005.

33. Vegeu el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya núm. 245, de 22 d'agost de 2003, en relació amb la Llei estatal 24/2003, de 10 de juliol (fonament 4, punt 2).

teix, si l'Administració catalana va optar per seguir el criteri de l'article 27 de la Llei estatal en el Reglament de desenvolupament de la Llei d'ordenació vitivinícola, no sembla lògic que en el desenvolupament posterior s'oblidi d'aquell mandat.

Potser el secret rau en el fet que el Decret 474/2004 (art. 38) exigeix que la separació de funcions es reflecteixi en l'*organigrama*, concepte que no trobem definit en cap altre punt de la normativa catalana i que, per tant, caldria analitzar directament sobre l'organització material i concreta que adopti cada consell regulador. És una opció, però, que no em sembla proporcional a la importància que s'ha volgut donar a aquesta qüestió i al terme «clarament separades» que fa servir el precepte esmentat.

Sense que això pugui servir de descàrrec per als reglaments catalans, cal dir que aquesta qüestió no està resolta satisfactòriament en quasi cap de les normes equivalents a la catalana dictades per les comunitats autònomes espanyoles.³⁴ Pel que fa a les denominacions d'origen que són de competència estatal i que haurien de seguir (aquestes sí estrictament i sense dubtes) la previsió de l'article 27 de la Llei 24/2003, tampoc no resulta gaire reeixit el seu compliment. El Reglament de la Denominació d'Origen «Cava» modificat recentment segueix el model del comitè de tast designat pel Consell, amb l'única previsió que els tastadors de vins no podran ser membres dels serveis de control i vigilància del Consell.³⁵

Finalment, per cloure el comentari sobre aquest aspecte dels consells reguladors catalans, cal dir, en contrast amb els dubtes exposats sobre la separació de funcions de gestió i control, que el model escollit pel legislador català (mantingut i desenvolupat tant pel Reglament de la Llei com pels reglaments de les denominacions d'origen catalanes) quan l'opció escollida fos el control extern de la denominació és

34. Un dels pocs casos que, almenys formalment, compleixen l'obligació de separació és el del Reglament de la Denominació d'Origen mallorquina «Pla i Llevant», aprovada per Ordre de la Conselleria d'Agricultura i Pesca del Govern Balear d'1 d'abril de 2005, publicat al *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, núm. 55, de 9 d'abril de 2005. Aquest Reglament estableix un òrgan de control desconcentrat sense dependència jeràrquica ni administrativa del Consell Regulador la composició i les funcions del qual es determinaran en el manual de qualitat de la Denominació que aprovarà el Ple del Consell Regulador. Així mateix, resulta destacable i curiós que aquest Reglament estableixi que en l'òrgan de control de la Denominació hi hauran de ser representats els consumidors.

35. Vegeu l'Annex II de l'Ordre del Ministeri d'Agricultura APA/415/2007, de 23 de febrer, per la qual es modifica el Reglament de la Denominació «Cava» i del seu Consell Regulador (BOE núm. 50, de 27 de febrer de 2007). Malgrat que aquesta previsió pot ser encertada, entenc que no és aquesta la separació que demana la Llei 24/2007.

un encert que lloen alguns autors. M'estic referint al fet que l'elecció de l'entitat de certificació no sigui una opció de cada productor, sinó que, en cas d'optar per aquest sistema, sigui el consell regulador qui esculli una mateixa entitat de certificació per a tots els productors acollits a la denominació.

Aquest model marcat per la normativa catalana s'aparta una vegada més de la previsió de la Llei estatal (art. 27.2), que estableix que sigui cada «operador» qui triï l'entitat de certificació, i presenta, en relació amb aquesta, indubtables avantatges per al funcionament objectiu del sistema.³⁶

4. Organització

4.1. Principis informadors

El primer que cal tenir en compte en relació amb l'organització dels consells reguladors és que aquesta es basa en els principis democràtics i en la representació paritària dels sectors afectats per la regulació que ens ocupa. La representació de tots els sectors fou una de les raons de ser considerades en la creació dels consells reguladors per l'històric Estatut del vi de 1932, com també un dels esculls que en dificultaren l'aplicació efectiva.

Avui la Llei 15/2002 defineix els elements fonamentals en què s'ha de basar l'organització corporativa dels consells reguladors en els termes següents:

– «L'estructura interna i el funcionament de les denominacions d'origen (*sic*)³⁷ es regeixen pels principis democràtics» (art. 10.4).

36. Segons l'opinió de López Benítez, M., si per un costat la Llei estatal pretenia desvincular les funcions de gestió i les funcions de control en el si dels consells reguladors per tal d'evitar que els productors fossin jutge i part en la qualificació o la desqualificació dels vins, establir un sistema en què el productor sigui qui esculli lliurement l'entitat de certificació que ha de qualificar els seus vins pot portar a una relació clientelar tan perniciosa com la que es volia evitar. L'elecció sobre l'entitat que hagi de realitzar aquestes funcions, decidida de manera unitària pel consell regulador, és en aquest sentit més transparent i més ajustada a la finalitat de garantir la independència entre controlador i controlat. Per reforçar encara més aquesta transparència, López Benítez recomana que el consell regulador triï l'entitat de control mitjançant un concurs públic. Vegeu López Benítez, M., *Del Estatuto del Vino a las leyes del vino*, p. 223 i seg., i, del mateix autor, «Algunas anotaciones sobre la Ley de la viña y el vino de Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 9, 2006, p. 36.

37. Entenc que la Llei no s'hauria de referir a les denominacions d'origen, sinó als consells reguladors.

– «Els consells reguladors estan integrats per persones físiques o representants de persones jurídiques inscrites en els registres de les denominacions d'origen corresponents» (art. 10.5).

Assentats aquests principis bàsics, la mateixa Llei ens diu que tots els consells reguladors hauran de governar-se per una comissió rectora i un president o presidenta. Potestativament es podran establir altres òrgans, que es determinaran en els estatuts del consell corresponent.

4.2. La comissió rectora

La comissió rectora és un òrgan col·legiat, escollit, segons el que determina l'article 10.8 de la Llei 15/2002, per sufragi lliure, directe, igual i secret entre tots els membres inscrits en els diversos registres que gestiona el consell regulador (viticultors i cellers).

Ni la Llei ni el Reglament en determinen el nombre de membres ni les atribucions, per la qual cosa caldrà atènyer-se al que s'estableixi en el reglament de cada denominació d'origen. Les úniques observances legals obligatòries són:

- a) La composició de la comissió rectora ha de respectar la ja esmentada paritat entre els sectors vitivinícoles; per tant, hi haurà d'haver el mateix nombre de vocals en representació dels titulars de vinyes que en representació dels titulars de cellers.
- b) El vot de cada membre o vocal haurà de tenir el mateix pes específic a l'hora d'adoptar decisions en el si de la comissió.
- c) L'INCAVI designarà dos «vocal tècnics», que participaran al consell en representació de l'Administració de la Generalitat, amb veu però sense vot.

4.3. President

Tots els consells reguladors han de tenir un president o presidenta que serà escollit pel consell rector en la seva sessió constitutiva (art. 55.5.e del Reglament). Igual que en el cas de la comissió rectora, ni la Llei ni el Reglament en determinen les atribucions, llevat de la simple indicació que fa en l'article 10.9 la Llei, que estableix que el president o la presidenta de la comissió rectora n'exerceix la representació legal i en

presideix habitualment els òrgans, llevat dels supòsits en què en els estatuts es prevegi altrament.

Al meu entendre, és lloable que es deixi a la llibertat de cada consell regulador l'establiment del nombre de membres de la comissió rectora i les atribucions que correspondran a aquesta i al president, així com l'establiment i la definició d'òrgans potestadius; d'aquesta manera, cada consell hauria de poder adaptar la seva organització i el seu funcionament intern a la realitat pròpia de cada denominació. No obstant això, hauria estat potser desitjable, si més no, determinar un nombre mínim i un nombre màxim per als membres de la comissió i algunes atribucions bàsiques, determinar també la durada del seu mandat i si el president del consell haurà de ser escollit entre els membres de la comissió o no, qüestions que oferirien més seguretat jurídica a l'hora d'encarar la definició de l'organització dels consells reguladors.

Aquestes qüestions queden diferides als reglaments de les diferents denominacions d'origen, de manera que en principi podrien variar entre un consell i un altre. Cadascun hauria de determinar, doncs, les competències de la comissió, les del president, la periodicitat de les sessions de la comissió, el règim de convocatòria i el d'adopció d'acords, entre altres qüestions d'importància. A la pràctica, però, això s'ha resolt pel fet que la redacció dels reglaments impulsada i aprovada pel Departament d'Agricultura ha confegit, almenys fins aquest moment, uns textos que en la seva totalitat han estat "tallats" per un patró molt similar.

Tots han previst una organització bàsica formada per tres òrgans necessaris: comissió rectora, president i secretari, i la possibilitat d'existència (si així ho acorda la comissió rectora) d'un gerent.³⁸ Les diferències sorgeixen quant al nombre de membres del consell rector (en la majoria dels consells, 10, i en alguns, 12, com és el cas de la Terra Alta i el Penedès) i les competències que poden assumir segons els consells la figura del gerent i del secretari (en alguns casos, les competències del gerent les determinarà lliurement la comissió rectora, com és el cas de Costers del Segre,³⁹

38. Vegeu el Reglament de la Denominació d'Origen Terra Alta, aprovat per l'Ordre ARP/148/2005, de 7 d'abril, i publicat al DOGC núm. 4365, de 18 d'abril 2005; el Reglament de la Denominació d'Origen Tarragona, aprovat per l'Ordre ARP/276/2005, de 14 de juny, i publicat al DOGC núm. 4410, de 21 de juny de 2005; o el de la Denominació d'Origen Montsant, aprovat per l'Ordre ARP 286/2005, de 15 de juny, i publicat al DOGC de 28 de juny de 2005.

39. Vegeu-ne el Reglament, aprovat per l'Ordre ARP/297/2005, de 20 de juny, i publicat al DOGC núm. 4417, d'1 de juliol de 2005.

mentre que en d'altres vénen determinades pel mateix reglament, com és el cas de l'Empordà, la Conca de Barberà o el Priorat).⁴⁰

Pel que fa a les competències assignades concretament pels diferents reglaments a aquests òrgans, la coincidència és pràcticament absoluta: s'atorguen al president les funcions més executives (direcció dels serveis del consell, gestió del personal, gestió econòmica...) i es reserven a la comissió rectora les competències de més relleu institucional i les que es refereixen a les funcions de naturalesa pública (aprovació del pressupost i les quotes dels membres, gestió dels registres legals, funcions de control de la producció, exercici de la potestat sancionadora...). Respecte al secretari, es configura com un òrgan de suport tècnic en les seves tasques tant a la presidència com a la comissió, especialment respecte al primer, el qual podrà delegar-li també alguna de les seves funcions.

Malgrat les grans similituds, tal vegada el Reglament de la Denominació d'Origen Penedès és el que presenta majors singularitats tant en el terreny de regulació material com en el terreny organitzatiu. Entre aquestes podem esmentar el fet que el president pugui ser una persona que obtingui la confiança de la Comissió Rectora, sense necessitat que en sigui membre, o que la figura del gerent que preveu, com la resta de consells, no estigui desenvolupada aquí i es prevegi, en canvi, una figura nova: la del director (amb funcions similars a la gerència), però nomenat pel president, el qual podrà delegar-li algunes de les seves funcions substantives (com ara l'administració econòmica i la gestió de personal del Consell Regulador) i amb la possibilitat que la persona escollida pugui exercir aquest càrrec juntament amb el de secretari del Consell.⁴¹

4.4. Règim electoral

El règim electoral aplicable per a l'elecció i la renovació dels òrgans de govern dels consells reguladors ve determinat pels articles 45 i següents del Reglament de la llei d'ordenació vitivinícola.

40. Vegeu el Reglament de la Denominació d'Origen Empordà, aprovat per l'Ordre ARP/63/2006, de 16 de febrer, i publicat al DOGC núm. 4585, de 3 de març 2006; el Reglament de la Denominació d'Origen Conca de Barberà, aprovat per l'Ordre ARP/60/2006, de 16 de febrer, i publicat al DOGC núm. 4585 de 3 de març 2006; i el Reglament de la Denominació d'Origen Qualificada «Priorat», aprovat per l'Ordre ARP/188/2006, de 18 d'abril, i publicat al DOGC núm. 4618, de 21 d'abril 2006.

41. Vegeu els articles 44 (apartats 3 i 5), 46 (apartat 7) i 48 del Reglament de la Denominació d'Origen Penedès.

Aquest procés s'inicia amb la convocatòria d'eleccions per part del conseller d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, i podrà revestir el caràcter de general, per a tots els consells reguladors, o de parcial, i afectarà només algun o alguns consells reguladors, si s'escau.

Per portar a terme aquest procés cal, com en tot procés electoral, l'existència d'un cens d'electors, d'unes llistes de candidats i d'una administració electoral que mení el procés. El cens, o, millor dit, els censos, els han de confeccionar els mateixos consells reguladors i estaran formats per:

- El cens A, pels titulars de vinyes inscrites al Registre de vinyes del consell regulador i que pertanyin a cooperatives o a societats agràries de transformació.
- Els cens B, pel titulars de vinyes inscrites al Registre de vinyes del consell regulador no inclosos en el cens A.
- El cens C, pel titulars de cellers inscrits als registres del consell regulador i no inscrits als registres d'envasadors o embotelladors.
- El cens D, pels titulars de cellers, els envasadors o els embotelladors inscrits als registres del consell regulador.

Tindran la condició d'electors i elegibles les persones físiques majors d'edat i les persones jurídiques inscrites als registres corresponents del consell regulador abans de la publicació al DOGC de la convocatòria d'eleccions i que estiguin al corrent de les seves obligacions econòmiques envers el consell.

A l'efecte de votació i presentació de candidatures, cada persona té un vot amb independència del nombre de socis d'una persona jurídica; en aquest darrer cas, el vot l'exercirà el seu representant legal.

El cens ha de ser publicat en la forma que determini l'administració electoral per tal que s'hi puguin presentar reclamacions durant un termini de 10 dies.

L'Administració electoral estarà formada per tres òrgans: la Junta Electoral de Catalunya, la junta electoral de cada denominació d'origen i la mesa electoral de cada denominació d'origen, en la qual s'inclouen representants de la mateixa denominació i representants del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca o de l'INCAVI, en diferents graus segons si ens referim a un òrgan o a l'altre. El nombre de meses electorals de cada denominació l'haurà de fixar la junta electoral corresponent.

Les candidatures per a cada cens s'hauran d'adreçar a la junta electoral de cada denominació d'origen, expressant-hi el nom dels candidats titulars i dels suplents. Poden proposar candidatures les cooperatives, les societats agràries de transformació, les organitzacions professionals agràries i les organitzacions empresarials, com també els empresaris individuals.

La proclamació de les candidatures la farà la junta electoral de cada denominació d'origen, i contra el seu acord s'hi podrà recórrer davant la Junta Electoral de Catalunya.

Les votacions seran personals i secretes, presidides per les meses electorals, que en faran l'escrutini i l'acta corresponent, que serà tramesa a la junta electoral de la denominació per tal que, d'acord amb els resultats, assigni les vocalies, els càrrecs dins la comissió rectora, proclami els candidats com a vocals i comuniqui el resultat a la Junta Electoral de Catalunya i a l'INCAVI.

Finalitzat aquest procés, s'haurà de constituir la comissió rectora i els vocals electes hauran de prendre possessió. Aquesta sessió constitutiva serà presidida pel membre de més edat, assistit pel més jove, i s'hi haurà d'escollir el president o la presidenta, i es comunicaran les actuacions a la Junta Electoral de Catalunya.

5. Conclusions

Al meu entendre, el procés iniciat amb la Llei 15/2002, de 27 de juny, d'ordenació vitivinícola de Catalunya, i continuat amb el seu desplegament reglamentari i la recent renovació durant el passat any 2006 dels reglaments de les denominacions d'origen vitivinícoles catalanes, significa un pas molt important per a l'assentament i la configuració legal definitiva dels consells reguladors de les denominacions d'origen vitivinícoles. El fet de definir els consells reguladors com a corporacions de dret públic és una opció que expressa la voluntat del legislador català de convertir els viticultors i els vinicultors en els protagonistes de la gestió de les denominacions d'origen, atorgant-los en bona part les funcions que originàriament consideraríem pròpies de l'Administració.

És una opció positiva, segons el meu criteri, considerant la necessitat, exposada en la introducció d'aquest article, d'unir la voluntat dels viticultors i els vinicultors i la de l'Administració en una tasca comuna: la protecció de l'origen i la quali-

tat d'un producte, el vi, molt important per a l'economia d'algunes de les nostres comarques.

No obstant això, ni la Llei ni el seu desplegament reglamentari no han abordat un aspecte controvertit i comú a totes les corporacions de dret públic com és la necessària identificació i distinció entre les seves funcions públiques i les seves funcions privades i el respecte al dret públic amb què s'han d'exercir les primeres. Aquesta mancança pot donar lloc, a la pràctica, a situacions d'abús o d'arbitrarietat que poden generar conflictes en el futur.

Un altre aspecte fonamental que segons la meua opinió no ha estat ben resolt i en el qual s'observen incerteses i contradiccions és el del control dels productes emparats per les denominacions d'origen, i, més concretament, qui i com ha de portar-lo a terme. Aquí el problema no sorgeix estrictament de la Llei, sinó del desplegament que en fa el seu Reglament i el que al seu torn fan d'aquest els reglaments de les diferents denominacions d'origen. Aquestes incerteses, del tot contràries al principi de seguretat jurídica, neixen possiblement de la contradicció espiritual entre la Llei catalana i la Llei estatal, inclinada la primera per un control efectuat pel mateix consell regulador, que confia en aquest i el converteix en una "extensió" de l'Administració, mentre que la segona s'inclina per la "privatització" del control, moguda contràriament per la desconfiança en aquest ens. Malgrat això, no em sembla encertat que si el legislador català va optar per un determinat model de gestió de les denominacions d'origen, pel fet que alguns dels preceptes bàsics de la posterior Llei espanyola de la vinya i el vi puguin condicionar alguns aspectes del model català la nostra normativa vagui sense rumb cert entre el model inicial i les modulacions exigides per la legislació bàsica.

Els dubtes, les llacunes, les contradiccions, no beneficien ningú i són un terreny adobat per a l'abús o l'omissió de les normes que únicament pot perjudicar els drets dels ciutadans, ja siguin els mateixos productors o els consumidors, i a la llarga el prestigi dels productes emparats per les denominacions d'origen, la conservació i la protecció de les quals, com a béns de domini públic que són (art. 6.1 de la Llei 15/2002), ens afecta a tots. Tal vegada la sentència que en el seu moment dicti el Tribunal Constitucional en el recurs d'inconstitucionalitat que contra la Llei espanyola va interposar la Generalitat ens ajudi a aclarir alguns d'aquests dubtes, però des del punt de vista estrictament jurídic hauria estat més profitós resoldre d'arrel, és a dir, de forma clara i en la norma positiva, aquestes qüestions.

Bibliografia

- Alget, J. L. i Nadal, B., *Les confraries de pescadors: la dimensió social de la pesca a Catalunya*, Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya, 1987.
- Albertí, E. et al., *Manual de dret públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms i Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2000.
- Borjabad Gonzalo, P., «La denominación de origen de los vinos en el derecho estatal español», *Anuario de la Fundación Ciudad de Lleida*, 1993.
- Capus, J., *La genèse des appellations contrôllées*, Institut National des Appellations d'Origine, París, 1947.
- Caviglia, P., «La tutela della qualità nella filiera vitivinicola tra autocontrollo e controllo público», *Unione Giuristi della Vite e del Vino*, ponència presentada al Salone del Vino, Torí, 17 de novembre de 2003, http://www.regione.piemonte.it/agri/ossier_vitivin/bacheca/atti_form.htm.
- Esteve Pardo, J., *Autorregulación. Génesis y efectos*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2002.
- Fernández Rodríguez, T. R., *Derecho Administrativo, sindicatos y autoadministración*, Instituto de Administración Local, Madrid, 1972.
- García de Enterría, E. i Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 2004, 12a ed.
- Gómez Lozano, M. M., *Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2004.
- Gómez Urdáñez, L. (dir.), *El Rioja histórico, la denominación de origen y su Consejo Regulador*, Consejo Regulador de la DOC Rioja i Universidad de La Rioja, 2001.
- López Benítez, M., *Del Estatuto del vino a las leyes del vino*, Civitas, Madrid, 2004.
- Paly, A., «Organisation de la filière viticole des vins à AOC en France», *AIDV/IWLA Bulletin*, núm. 26, juny de 2001.
- Serrano-Suñer Hoyos, G. i González Botija, F., *Comentarios a la Ley de la viña y del vino*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- Sidlovits, D., «La viticulture hongroise au seuil de l'Union Européenne», *ONIVINS-INFOS*, núm. 113, maig de 2004.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 35, ISSN 1885-5709, 2007

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

634(460)

Josep M. Sabaté Vidal, professor associat de l'Àrea de Dret Administratiu de la Universitat Rovira i Virgili

ca Els consells reguladors de les denominacions d'origen vitivinícoles catalanes com a corporacions de dret públic

p. 435-462

Per tal de conèixer-ne la naturalesa i el règim jurídic, en aquest article es pretén analitzar breument la regulació que la legislació catalana fa dels consells reguladors de les denominacions d'origen vitivinícoles, una figura jurídica l'origen de la qual es remunta als anys trenta del passat segle XX però que, en els darrers anys, en el marc de la reforma de la legislació vitivinícola catalana i espanyola, ha estat modificada substancialment.

La seva importància rau en el fet que aquest organisme és el protagonista principal de la legislació catalana que regula els vins de qualitat produïts en regions determinades (VQPRD) de la normativa comunitària, els que nosaltres coneixem tradicionalment amb el nom de *vins amb denominació d'origen*. Ho és en tant que l'Administració li confia la iniciativa de la regulació que ha de garantir l'origen i la qualitat dels vins i bona part de les funcions de control, inspecció i sanció que normalment exerceix en altres sectors l'Administració.

Aquesta no és una especialitat del dret català ni del dret espanyol, atès que hi ha figures si-

milars a d'altres països vitivinícoles europeus. El tret distintiu català és l'opció per definir-les com a corporacions de dret públic, és a dir, una entitat privada a la qual es confien funcions públiques determinades. En el cas que ens ocupa, les més importants són: disciplinar la producció i la transformació dels productes emparats per la denominació d'origen; controlar la producció, la procedència, l'elaboració i la comercialització dels productes, i exercir la potestat sancionadora en els termes establerts per la llei.

No cal dir que l'exercici d'aquestes funcions pot tenir conseqüències que afectin la propietat, la llibertat d'empresa, el desenvolupament econòmic i el medi. Això obliga tant el legislador com l'Administració a ser curosos en la definició de les pautes en què s'ha de moure aquest apoderament en favor dels consells reguladors. La legislació catalana ho prova, però el cert és que el seu desplegament reglamentari, que hauria de culminar adequadament aquesta tasca, ens ofereix diverses llacunes i contradiccions que es posen de manifest en aquest article.

Paraules clau: vins de qualitat produïts en regions determinades (VQPRD); denominació d'origen; corporacions de dret públic; funcions públiques.

RESUMEN**Revista catalana de dret públic**, 35, ISSN 1885-5709, 2007

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

634(460)

Josep M. Sabaté Vidal, profesor asociado del Área de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili

ca Els consells reguladors de les denominacions d'origen vitivinícoles catalanes com a corporacions de dret públic

es Los consejos reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como corporaciones de derecho público

p. 435-462

Con el fin de conocer su naturaleza y su régimen jurídico, en este artículo se pretende analizar brevemente la regulación que la legislación catalana hace de los consejos reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas, una figura jurídica cuyo origen se remonta a los años treinta del pasado siglo XX pero que, en los últimos años, en el marco de la reforma de la legislación vitivinícola catalana y española, se ha visto sustancialmente modificada.

Su importancia radica en el hecho de que este organismo es el protagonista principal de la legislación catalana que regula los vinos de calidad producidos en regiones determinadas (VCPRD) de la normativa comunitaria, los que nosotros conocemos tradicionalmente con el nombre de *vinos con denominación de origen*. Lo es en tanto que la Administración le confía la iniciativa de la regulación que debe garantizar el origen y la calidad de los vinos y buena parte de las funciones de control, inspección y sanción que normalmente ejerce en otros sectores la Administración.

Ésta no es una especialidad del derecho catalán ni del derecho español, puesto que hay fi-

guras similares en otros países vitivinícolas europeos. El rasgo distintivo catalán es la opción para definir las como corporaciones de derecho público, es decir, una entidad privada a la que se confían determinadas funciones públicas. En el caso que nos ocupa, las más importantes son: disciplinar la producción y la transformación de los productos amparados por la denominación de origen; controlar la producción, la procedencia, la elaboración y la comercialización de los propios productos, y ejercer la potestad sancionadora en los términos establecidos por la ley.

No hay que decir que el ejercicio de las referidas funciones puede tener consecuencias que afecten a la propiedad, a la libertad de empresa, al desarrollo económico y al medio. Ello obliga tanto al legislador como a la Administración a ser cuidadosos en la definición de las pautas en las que debe moverse este apoderamiento en favor de los consejos reguladores. La legislación catalana lo intenta, pero lo cierto es que su desarrollo reglamentario, que tendría que culminar adecuadamente esta tarea, nos ofrece diversas lagunas y contradicciones que en este artículo se ponen de manifiesto.

Palabras clave: vinos de calidad producidos en regiones determinadas (VCPRD); denominación de origen; corporaciones de derecho público; funciones públicas.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 35, ISSN 1885-5709, 2007

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

634(460)

Josep M. Sabaté Vidal, associate professor of Administrative Law at the Rovira i Virgili University

ca Els consells reguladors de les denominacions d'origen vitivinícoles catalanes com a corporacions de dret públic

en The Regulating Councils of the Appellations for Catalan Wine Production as Public Law Corporations

p. 435-462

This article attempts to briefly analyze the regulations introduced in the Catalan legislation on the Regulatory Councils for Wine Appellations. The origins of this legal concept date back to the 1930s, but in recent years, within the framework of the reform of Catalan and Spanish legislation on wine production, the concept has been substantially modified.

Its importance lies in the fact that this body is the main actor in Catalan legislation regulating quality wines produced in specific regions (VQPRD in Catalan) under European Community standards, what we usually refer to as "appellation wines." This organization is the main actor because the government has charged it with establishing a regulatory system that can guarantee the origin and quality of the wines and entrusted it with a good part of the control, inspection and

sanctioning functions that are normally exercised by other administrative agencies.

There are other similar concepts in other European wine-producing countries, and this is not a specialty of Catalan or Spanish law. The distinct Catalan trait is the option to define these councils as public law corporations, i.e., a private entity charged with certain public functions. In this case, the most important such functions are: overseeing the production and processing of the products used in the appellation; overseeing the production, provenance, preparation and marketing of the products, and exercising the sanctioning power as provided under the law.

It is obvious that the exercise of these functions may have consequences affecting ownership, freedom to form a business, econo-

mic development and the environment. This obliges both the legislature and government agencies to be careful in the definition of the guidelines governing this empowering of the regulatory councils. Catalan legislation de-

monstrates this, but the fact remains that its regulatory implementation, which should adequately complete the task, presents certain gaps and contradictions that are highlighted in this article.

Key words: quality wines produced in specific regions (VQPRD); appellation; public law corporations; civil service.