

LOS CONSEJOS REGULADORES DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN VITIVINÍCOLAS CATALANAS COMO CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO

Josep M. Sabaté Vidal*

Sumario

1. Introducción
2. Origen y naturaleza
 - 2.1. Origen y definición
 - 2.2. Corporaciones de derecho público
 - 2.3. Personalidad jurídica propia
 - 2.4. Autonomía económica
 - 2.5. Capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus funciones
3. Régimen jurídico y funciones
 - 3.1. Régimen jurídico
 - 3.2. Funciones
 - 3.3. Separación de las funciones de gestión y las funciones de control de la denominación
4. Organización
 - 4.1. Principios informadores
 - 4.2. La comisión rectora
 - 4.3. Presidente
 - 4.4. Régimen electoral
5. Conclusiones

* Josep M. Sabaté Vidal, profesor asociado de la Universidad Rovira i Virgili.
Artículo recibido el 29.05.2007

1. Introducció

Un històric parlamentari francès, J. Capus, artífice de la legislació francesa sobre denominacions de origen, que ha sido la fuente de inspiración de la mayor parte de la legislación vitivinícola de los países europeos y de la propia normativa comunitaria, decía que no había en el mundo una actividad sometida a tal reglamentación y control como la de producción de los vinos de calidad. Quizás exageraba, pero su reflexión posterior era justamente ponderada cuando añadía que esta minuciosa reglamentación no nacía del afán regulador de un estado o de una administración intervencionista, sino de una imposición reclamada por los propios productores con el objetivo de superar los problemas de la superproducción, de los fraudes o de la competencia desleal que vivía el sector vitivinícola durante los primeros años del siglo XX.¹

Ciertamente la legislación reguladora de la producción de vinos de calidad, los vinos de calidad producidos en regiones determinadas (VCPRD) de la normativa comunitaria, los que conocemos tradicionalmente con el nombre de *vinos con denominación de origen*, es fruto en buena parte de la autorregulación del sector. Es natural que la Administración colabore y que el Estado —en nuestro caso, la Generalidad— ampare dicha regulación, vista la importancia de la producción vitivinícola para la riqueza nacional, pero hay que decir que la acción del Estado, legislando, o de la Administración, reglamentando y controlando, por sí sola no habría triunfado en esta tarea sin el impulso y la convicción de los propios productores. Nadie podría como ellos establecer con mejor autoridad y competencia las condiciones de producción, y únicamente el Estado y la Administración se asocian a esta acción con el fin de darle una visión global y evitar concesiones o favores locales.

Cumpliendo con este espíritu de autorregulación nace en el derecho español la figura de los consejos reguladores, cuyo origen se remonta al Estatuto del vino del año 1932 y que llega, aunque con algunos cambios sustanciales respecto de su naturaleza inicial, a nuestros días.

Con idéntica finalidad, aun con algunas divergencias con respecto a su régimen jurídico, fueron reconocidos ya antes (desde principios del siglo XX) en Francia los *syndicats* de defensa de las denominaciones de origen (AOC)² y, en Italia, los *consorzi* que gestionan las denominaciones de origen italianas.³ También hoy surgen en los nuevos estados vitivinícolas de la Unión Europea organismos parecidos, como las comunidades vitivinícolas húngaras.⁴

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

² Véase PALY, ANNIE, «Organisation de la filière viticole des vins à AOC en France», *AIDV/IWLA Bulletin*, n.º 26, junio de 2001.

³ Véase CAVIGLIA, P., «La tutela della qualità nella filiera vitivinicola tra autocontrollo e controllo pubblico», *Unione Giuristi della Vite e del Vino*, ponencia presentada en el Salone del Vino, Turín, 17 de noviembre de 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*, n.º 113, mayo de 2004, p. 13 y ss.

2. Origen y naturaleza

2.1. Origen y definición

Los consejos reguladores nacen, con carácter general⁵ pero sin una naturaleza jurídica definida, con el Estatuto del vino del año 1932, una norma que surge con ambiciosos objetivos durante los primeros años de la breve Segunda República Española, y que curiosamente pervive durante la dictadura franquista, seguramente debido a su falta de aplicación o a su aplicación sesgada en el marco de una economía depauperada y autarquista, hasta que en las postrimerías del régimen es promulgada la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto del Vino, de la Viña y de los Alcoholes.⁶

La Ley 25/1970 dio lugar a ciertas discusiones sobre la naturaleza de los consejos reguladores, que por regla general se configuraban como órganos desconcentrados de la Administración, sin personalidad jurídica propia ni autonomía para la gestión de sus intereses. Sólo en el mejor de los casos podía reconocerse esta autonomía, por parte de la Administración, en aquellos consejos que justificaran una actividad y una situación económica y financiera que les hiciera «merecedores» de la misma (los artículos 98 y 99 de la Ley 25/1970 preveían que el Gobierno podría otorgar «un estatuto de autonomía» a los consejos reguladores que hubieran alcanzado el adecuado nivel administrativo, técnico y económico).

Se trataba, pues, de un régimen basado en la excepción; es decir, en principio corresponde únicamente a la Administración, a través del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (INDO) —organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura y en el que se integraban como órganos desconcentrados los consejos reguladores—, la realización de funciones públicas, y sólo cuando se acredite una capacidad administrativa, técnica y económica por parte de un consejo regulador se le concederá un régimen de autonomía mediante el que se atribuya al mismo personalidad jurídica propia con el fin de gestionar de forma autónoma la denominación de origen y ejercer algunas de las funciones públicas originariamente atribuidas a la Administración.⁷

La naturaleza de los mencionados consejos reguladores era confusa y podríamos decir que configurada *ad hoc* por la propia Ley 25/1970. Según determinaba el artículo 99 de la misma, eran entidades públicas que en general tenían que llevar a cabo su actividad en régimen de derecho privado, no se regían ni por «las leyes de Entidades Estatales Autónomas ni por la Ley de Contratos del Estado», sino que su gestión «en régimen de empresa mercantil» debía someterse a «las normas de derecho privado y los buenos usos mercantiles». Se trataba, en consecuencia, de una figura específica, concreta y singular, surgida del especial marco normativo de las denominaciones de origen y que arrastraba aún la concepción de las denominaciones de origen como marcas colectivas, tal como demuestran las referencias al régimen y a los usos mercantiles.⁸

⁵ De manera singular había sido creado mediante un decreto del año 1926 el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Rioja.

⁶ Véase GÓMEZ URDÁÑEZ, L. (dir.), *El Rioja histórico, la denominación de origen y su consejo regulador*, Consejo Regulador de la DOC Rioja y Universidad de La Rioja 2001, p. 57 y ss.

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 Véase el Dictamen del Consejo de Estado de 9 de septiembre de 2004, sobre el proyecto de Orden por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada «Rioja» y su Consejo Regulador.

Hoy, superada ya aquella normativa, la Ley catalana 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, define los consejos reguladores como corporaciones de derecho público a las que se atribuye la gestión de la denominación de origen, con personalidad jurídica propia, autonomía económica y plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus funciones (art. 10).

Con la referida definición, la Ley catalana recoge la doctrina del Tribunal Supremo (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de enero de 2003) que había apuntado hacia esta dirección en relación con los consejos reguladores a los que la Administración había otorgado la categoría de autónomos de conformidad con el antiguo Estatuto del Vino, de la Viña y de los Alcoholes.⁹

Ésta es, sin embargo, una opción propia de la legislación catalana, pues la Ley española de la viña y el vino (Ley 24/2003, de 10 de julio), aprobada un año más tarde que la catalana, deja la puerta abierta a otras formas de personalización de los consejos reguladores, y las soluciones escogidas por los diferentes legisladores autonómicos del Estado español es variada. La normativa valenciana y la normativa balear optan, como la catalana, por su definición como corporaciones de derecho público.¹⁰ También lo hacen la legislación murciana y la del País Vasco.¹¹ Al contrario, por aplicación de la disposición transitoria única de la Ley 8/2003 del Parlamento de Castilla-La Mancha, los consejos reguladores manchegos debían optar entre convertirse entre agrupaciones de productores o desaparecer durante el año 2004.

Entre los consejos reguladores de ámbito pluriautonómico —cuya regulación corresponde, según la Ley española, a la Administración general del Estado (art. 17.1 de la Ley 24/2003)—, ha habido también cierta disparidad, puesto que inicialmente la Administración del Estado optó por definirlos en los proyectos de reglamento de la denominación de origen «Jumilla» y en el de la denominación de origen calificada «Rioja» como corporaciones de derecho público. No obstante, el reglamento de la denominación «Rioja», actualmente impugnado ante el Tribunal Supremo, se decantó —con la objeción del Consejo de Estado— por la vieja fórmula del órgano administrativo desconcentrado de forma transitoria,¹² mientras que en el borrador del Reglamento de la Denominación de Origen «Cava» el Ministerio de Agricultura se plantea configurar su Consejo Regulador como una entidad pública empresarial.¹³

⁹ Véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de enero de 2003 (Sala Tercera, Sección Segunda, ponente J. Rouanet). La mencionada Sentencia afirma en su fundamento jurídico cuarto, párrafo tercero, que «[...] los consejos reguladores no son, en realidad, un órgano desconcentrado de la Administración, regido por normas administrativas, sino que son unas corporaciones profesionales de derecho público o representativas de intereses económico-sectoriales, constitutivas de asociaciones de base privada (a las que la Administración se limita a regular, delegándoles ciertas facultades de naturaleza pública); [...]».

¹⁰ Véase la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de ordenación del sector vitivinícola de la Comunidad Valenciana (art. 44.2) y el Decreto de la Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno Balear 49/2004, de 28 de mayo, de régimen jurídico y económico de los consejos reguladores y de otros entes de gestión y de control de denominación de calidad (art. 3.1).

¹¹ Véase la Ley 6/2003, de los consejos reguladores de Murcia, y la Ley 5/2004, de ordenación vitivinícola del País Vasco.

¹² Véase el Dictamen del Consejo de Estado de 9 de septiembre de 2004 sobre el proyecto de Orden ministerial por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada «Rioja» y su Consejo Regulador, i la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de enero de 2007.

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

2.2. Corporaciones de derecho público

Una corporación de derecho público es, según la definición realizada por el profesor G.^a de Enterría, una colectividad de personas asociadas en torno a una finalidad específica (en nuestro caso, la gestión de una denominación de origen) a las que, mediante una ley o mediante una delegación específica de la Administración, se atribuye funciones normalmente propias de ésta.¹⁴

La calidad de miembro de una corporación de derecho público viene dada por una condición objetiva relacionada con la finalidad específica de la corporación: una calidad profesional (colegios profesionales), la condición de regante o usuario de un aprovechamiento de aguas públicas (comunidades de regantes), la calidad de comerciante o industrial (cámaras oficiales de comercio, industria y navegación) o de propietario de suelo afectado por la ejecución de un plan urbanístico (juntas de compensación), etc.

De antiguo esta figura está presente en el derecho europeo continental¹⁵ y se distingue de otros tipos de colectivos, como las asociaciones o las sociedades civiles o mercantiles, por el hecho de que éstas nacen del acuerdo libre de sus miembros, mientras que las corporaciones de derecho público son creadas por obra de la ley, bien directamente (caso de los colegios profesionales) o bien indirectamente, a través de otra norma jurídica o una resolución de la Administración que opera en el marco de una ley reguladora de un género o familia de corporaciones concreto (éste sería el caso de los consejos reguladores).¹⁶

Los miembros de estas corporaciones son también definidos de forma coactiva o exclusiva por una ley (en el caso de los consejos reguladores: «[...] las personas inscritas en los registros de las denominaciones de origen correspondientes», art. 10.5 de la Ley 15/2002) y su razón de ser se fundamenta en lo que se denomina *autoadministración*. Dicho concepto responde al hecho de que, tradicionalmente, en algunos sectores en los que la Administración actúa o interviene se considera que las funciones públicas que le corresponden obtendrán un mejor servicio si las gestionan de forma autónoma los propios interesados, y un modo de hacerlo es precisamente a través de las corporaciones de derecho público. De esta manera puede aligerarse la gestión burocrática y más "agresiva" de la Administración mediante una gestión asumida por los interesados y destinatarios de las normas de intervención (en nuestro caso, los viticultores y los elaboradores de vino), que de este modo se sentirán más libres y más implicados que con la intervención administrativa pura y directa.¹⁷

¹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 2004, 12.^a ed., p. 381.

¹⁵ Su origen está relacionado con el reconocimiento de las organizaciones gremiales que reunían a los miembros de un mismo oficio y que desempeñaban la función de reglamentar y tutelar el ejercicio de una determinada profesión. Véase ALGET, Joan Lluís y NADAL, Berta, *Les confraries de pescadors: la dimensió social de la pesca a Catalunya*, Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, 1987, p. 24-25.

¹⁶ Según afirma el Tribunal Constitucional español podemos decir, ante la disparidad que presentan en sus fundamentos las corporaciones de derecho público, que esta nota es precisamente la que mejor las caracteriza. La sustitución de un *pactum assotiationis* original, que no existe, por un acto de creación estatal es, pues, en buena parte, el principal elemento caracterizador de las corporaciones de derecho público. Véase al respecto, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de julio.

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p. 384-385.

Por lo tanto, podemos decir que en el régimen jurídico de la producción de vinos de calidad el fenómeno de la autorregulación apuntado primeramente se complementa con el de la autoadministración.

Esta visión, en principio positiva, de los consejos reguladores como corporaciones de derecho público no está, sin embargo, exenta de polémica. Desde un punto de vista material, a veces se ha calificado a las corporaciones de derecho público, en general, y a los consejos reguladores, en particular, como meros «grupos de presión» institucionalizados.¹⁸

Desde un punto de vista formal, algunos autores —como J. Esteve Pardo— también han cuestionado la verdadera naturaleza autorreguladora de la actividad de las corporaciones de derecho público, en tanto que la convalidación o el reconocimiento legal por los poderes públicos de aquella actividad la convierte en auténtica regulación administrativa.¹⁹

2.3. Personalidad jurídica propia

Tener personalidad jurídica propia, tal como la Ley de ordenación vitivinícola atribuye a los consejos reguladores, significa ser sujeto de derecho. Existir autónomamente dentro del mundo del derecho. Poder tener un patrimonio propio, poder establecer contratos, poder actuar en juicio... Ser, en definitiva, centro de imputación de relaciones jurídicas.²⁰

En el ámbito público, por ejemplo, un departamento de la Generalidad o una dirección general sólo son órganos, instrumentos, que sirven a una persona jurídica, que es la Administración de Generalidad, a la que imputan sus respectivas actividades.²¹ Lo mismo sucede con los ministerios y la Administración general del Estado.²²

En el ámbito privado, el Consejo de Administración de una sociedad anónima es también sólo un órgano al servicio de la persona jurídica que es la sociedad (art. 36 del Código de Comercio).

Contrariamente, un consejo regulador, tal como lo entiende la Ley de ordenación vitivinícola, aunque el nombre (“consejo”) nos podría llevar a equívocos, es una persona jurídica y que, por lo tanto, se desarrolla de forma autónoma, por sí solo, en su actividad jurídica.²³ Al mismo tiempo, como en los ejemplos mencionados, el

¹⁸ Véase la cita que Tomás-Ramón Fernández Rodríguez hace de A. Nieto en relación con las corporaciones de derecho público en general en: *Derecho Administrativo, sindicatos y autoadministración*, Instituto de Administración Local, Madrid, 1972, p. 71. Respecto a los consejos reguladores, véase SERRANO-SUÑER HOYOS, G. y GONZÁLEZ BOTIJA, F., *Comentarios a la Ley de la viña y del vino*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p. 261 y ss.

¹⁹ Para Esteve Pardo, J., la autorregulación sólo puede ser entendida desde la voluntariedad o el libre reconocimiento entre privados. Aquello que un día fue autorregulación, en el caso de las corporaciones de derecho público se convierte en simple regulación cuando la Administración reconoce legalmente aquellas normas. Véase ESTEVE PARDO, J., *Autorregulación. Génesis y efectos*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 104-114.

²⁰ Véase STC 173/1989, de 19 de octubre.

²¹ Véase ALBERTÍ, E. *et al.*, *Manual de dret públic de Catalunya*, Instituto de Estudios Autonómicos y Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2000, p. 308 y ss.

²² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p. 356 y ss.

²³ El equívoco al que nos puede llevar la Ley 15/2002 con el término *consejo*, más propio de un órgano que de una persona, es dispensable con el fin de respetar, para la nueva legislación vitivinícola, una denominación tradicional y reconocida por los consumidores.

consejo regulador dispone de órganos propios (la comisión rectora, el presidente), de los que nos ocuparemos más adelante, que imputan sus actividades al mismo.

Este reconocimiento de la personalidad jurídica propia para los consejos reguladores, en consonancia con su definición como corporación de derecho público, es uno de los aspectos, aunque básico, más importantes de esta regulación, y representa superar una vieja carencia que en el pasado reciente hacía sufrir a los consejos reguladores muchas limitaciones relacionales.²⁴

2.4. Autonomía económica

Los consejos reguladores tienen un presupuesto y unos recursos propios (las cuotas sobre plantación, producción y embotellado, el producto de las sanciones que puede imponer y otras subsidiarias como pueden ser subvenciones, donaciones, etc.). No obstante, dicha autonomía está supervisada por el Instituto Catalán de la Viña y el Vino (INCAVI) en algunos aspectos: por ejemplo, debe comunicarse al INCAVI el establecimiento de cuotas (art. 33.o del Decreto 474/2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de ordenación vitivinícola); asimismo, el INCAVI llevará a cabo auditorías sobre la gestión económica y financiera de los consejos reguladores, y éstos tendrán que entregar a su vez a este organismo el programa de actuaciones, inversiones y financiación anuales antes del 31 de marzo de cada año (art. 39 del Decreto 474/2004).

La financiación mediante las cuotas de sus miembros es una característica común a la mayoría de corporaciones de derecho público, como lo es también normalmente el cobro de un precio por los servicios que puede prestar la corporación (actividades de control de la actividad de sus miembros, expedición de certificados, etc.). En el caso de los consejos reguladores, sin embargo, durante el proceso de elaboración de la ley se produjo un debate en torno a la conveniencia de dar a estos ingresos el carácter de públicos, así como la posibilidad de que su recaudación tuviera también tal carácter. A pesar de la defensa realizada por alguno de los grupos políticos representado en el Parlamento de Cataluña, esta propuesta no prosperó y la única fuerza coactiva que puede ejercer el consejo regulador respecto al cobro de las cuotas es la negación del derecho a participar en los órganos de gobierno del mismo a aquellas personas o entidades que no estén al corriente de pago de las obligaciones con el consejo regulador (art. 45 y ss. del Decreto 474/2004).²⁵

2.5. Capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus funciones

La capacidad jurídica y de obrar, que la ley otorga a los consejos reguladores, está íntimamente ligada al hecho de tener personalidad jurídica. La capacidad de obrar es la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones,

No obstante, ya no es tan comprensible, y así ha sido abiertamente criticado por López Benítez, M., que la ley española se refiera a los consejos reguladores como órgano de gestión de las denominaciones de origen, estableciendo literalmente que «los órganos de gestión tendrán personalidad jurídica propia» (art. 25), una redacción que desde el punto de vista jurídico supone una contradicción en sus propios términos. Véase LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Del Estatuto del vino a las leyes del vino*, Civitas, Madrid, 2004, p. 179.

²⁴ Véase LÓPEZ BENÍTEZ, M., *ibidem*.

²⁵ Véase *Diario de sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie P, n.º 88, 29 de mayo de 2002, debate y votación del Dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca sobre el Proyecto de ley de ordenación vitivinícola.

dada por el propio hecho de tener personalidad jurídica, mientras que la capacidad jurídica es la idoneidad para ser titular de una determinada relación jurídica.²⁶

A diferencia de la capacidad jurídica de las personas físicas, la de las corporaciones viene definida por las normas que las han creado o reconocido. Así como la capacidad de las personas físicas podemos decir que tiene una *vis expansiva*, orientada a una capacidad de alcance general, la de las corporaciones está limitada a las actuaciones destinadas a satisfacer el objeto y las funciones que les han sido atribuidas legalmente.²⁷

De esta forma, podemos afirmar que lo importante de este inciso de la Ley de ordenación vitivinícola es, siguiendo este criterio, el hecho de circunscribir la capacidad de los consejos reguladores al cumplimiento de sus funciones. Igual que en el ámbito público las leyes determinan cuáles son las competencias de las administraciones (estatal, catalana o local), igual que en el ámbito privado los estatutos de una sociedad mercantil o de una asociación determinan su capacidad en función de su objeto social, la Ley de ordenación vitivinícola circunscribe la capacidad jurídica y de obrar de los consejos reguladores a las funciones que les son atribuidas por la ley (art. 11.2 de la Ley de ordenación vitivinícola).

3. Régimen jurídico y funciones

3.1. Régimen jurídico

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley de ordenación vitivinícola, los consejos reguladores están sujetos con carácter general al derecho privado, salvo las actuaciones que comporten el ejercicio de potestades o funciones públicas, en las que su actuación deberá regirse por el derecho administrativo.

Como sucede en general para todas las corporaciones de derecho público, una parte de sus funciones son públicas: aquellas que correspondería llevar a cabo a la Administración pero que, en virtud de la ya mencionada teoría de la autoadministración, se ha considerado oportuno que fueran ejercidas por los propios interesados agrupados en el ente corporativo (el consejo regulador). No obstante, el consejo también puede ejercer otras que únicamente respondan a una función en beneficio de los propios interesados, sin trascendencia de carácter público.

Tomando como cimiento esta dualidad de funciones, también se produce una dualidad respecto al régimen jurídico de los consejos reguladores, que podemos resumir como sigue:

- Cuando su actuación se revista con el carácter de una función o potestad pública, deberá regirse por el derecho administrativo, como si la persona que está llevando a cabo aquella actuación fuera, sin serlo, la propia Administración (con las ventajas pero también con las limitaciones que ello conlleva).

- En otros casos, y con carácter residual, los consejos reguladores se regirán por el derecho privado.

²⁶ Véase STS de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Sección Séptima, de 24 de mayo de 2004 (FJ 3).

²⁷ *Ibidem*.

3.2. Funciones

De conformidad con lo que acabamos de mencionar hay que distinguir, por lo tanto, cuándo los consejos reguladores ejercen funciones públicas y cuándo no.

Según establece el artículo 11.2 del Reglamento de la Ley de ordenación vitivinícola, son funciones de los consejos reguladores las siguientes:

- a) Velar por el prestigio y el fomento de la denominación de origen.
- b) Gestionar los registros de viticultores y bodegas y realizar el control de entradas y salidas de materias primas y productos de las instalaciones de elaboración, almacenaje, envejecimiento, embotellado y etiquetado inscritos.
- c) Calificar o descalificar, en su caso, el origen de la uva, los mostos y los vinos que opten a utilizar la denominación de origen y expedir, si procede, la correspondiente certificación.
- d) Expedir los certificados de origen, los precintos de garantía y el control de lotes, incluyendo la autorización de las etiquetas y contraetiquetas de los vinos amparados.
- e) Aprobar y controlar el uso de las etiquetas utilizables en los vinos protegidos, por medio de los servicios técnicos, exclusivamente en los aspectos que afecten a la denominación de origen.
- f) Controlar la producción, la procedencia, la elaboración y la comercialización de los productos amparados por la denominación de origen.
- g) Establecer para cada campaña, conforme a los criterios de defensa y mejora de la calidad y dentro de los límites máximos fijados por los estatutos de la denominación de origen, los rendimientos, los límites máximos de producción o transformación o cualquier otro aspecto coyuntural anual que pueda influir en estos procesos, teniendo en cuenta las medidas de producción de años anteriores, de conformidad con las normas reguladoras dictadas por la Generalidad.
- h) Conocer las presuntas infracciones de los expedientes sancionadores relativos a su denominación de origen.
- i) Confeccionar las estadísticas de producción, elaboración y comercialización de los productos amparados y cualquier otra información para el Instituto Catalán de la Viña y el Vino con el objeto de que tome conocimiento de dichos datos.
- j) Establecer y gestionar las cuotas obligatorias para la financiación de los consejos reguladores, de acuerdo con lo dispuesto en sus reglamentos internos.
- k) Crear y mantener actualizados los censos electorales de viticultores y de bodegas.
- l) Informar, con carácter preceptivo, sobre la autorización de la autoridad de certificación y control, en el supuesto de que dicha función sea encomendada a una entidad externa de carácter privado.
- m) Ejercer la facultad inspectora y la potestad sancionadora en los términos señalados por esta Ley.
- n) Velar por el desarrollo sostenible de la zona de producción.
- ñ) Elaborar los presupuestos respectivos, que deben ser aprobados en la forma que determinen los estatutos de régimen interior.
- o) Participar en empresas públicas o privadas, en sociedades mercantiles y en asociaciones o fundaciones cuyo objeto esté relacionado con la defensa, el control, la investigación, la elaboración, la comercialización, la promoción y la difusión de los productos amparados por la denominación de origen.

p) Calificar la añada o la cosecha.

Sin embargo, esta enumeración de funciones no nos detalla cuáles son públicas y cuáles no, y en algunos de sus apartados incluso se mezclan, a mi entender, obligaciones o derechos de los consejos como los recogidos en la letra l) (Informar, con carácter preceptivo, sobre la autorización de la autoridad de certificación y control) o en la letra o) (Participar en empresas públicas o privadas, en sociedades mercantiles y en asociaciones o fundaciones cuyo objeto esté relacionado con el del consejo). De hecho, así lo admite el propio punto 3º del mencionado artículo, cuando nos dice que las funciones incluidas en el apartado 2 serán consideradas obligaciones en los términos que determine la normativa aplicable.

Tampoco nos aclara mucho las cosas el Reglamento de la Ley, que en su artículo 33 se limita a remitir a la misma cuando habla de las funciones de los consejos. En cambio, sí nos clarifica cuáles de las funciones mencionadas por la Ley constituyen obligaciones de los consejos reguladores y en qué términos.

Ante la falta de concreción de cuáles son las funciones que hay que considerar como públicas, podemos efectuar dos reflexiones:

- La primera, tendremos que analizar por nuestra cuenta, sin certeza, qué es y qué no es una función pública.
- La segunda, deberemos considerar que el elemento más importante no es el discernir qué función es o no es pública, sino centrarnos en el concepto de *potestad pública* y no en el de *función pública*, entendida ésta como una atribución que originariamente es propia y característica de la Administración pública (por ejemplo, las actuaciones inspectoras y sancionadoras de los consejos).²⁸

Mi opinión es que seguramente la segunda es la mejor opción y la que nos ofrecerá mayor certeza. En esta línea, en su artículo 32.2 el Reglamento establece que «en todo caso, se considerarán sujetas al derecho administrativo las actuaciones de los consejos reguladores en materia de inspección, control, gestión de registros, procedimiento sancionador, régimen electoral, así como la responsabilidad patrimonial que derive de sus actuaciones sujetas al derecho administrativo».

A mi entender, en beneficio de la seguridad jurídica, el artículo que acabo de transcribir debería prescindir de la locución «en todo caso»²⁹ y añadir, a las funciones sujetas al derecho administrativo, el establecimiento para cada campaña de los rendimientos, los límites máximos de producción o transformación o cualquier otro aspecto coyuntural anual que pueda influir en estos procesos (art. 11.2.g). Creo que de este modo se incluirían

²⁸ El concepto *potestad*, a diferencia del concepto *función* (más difuso), responde a mi entender de forma más ajustada a la necesidad de someterse al derecho público en tanto que la potestad pública trae aparejada una sujeción o sumisión forzosa de un círculo de sujetos (en nuestro caso, aquellos que quieren hacer uso de denominación de origen) a los efectos del ejercicio de esta potestad (sea la reglamentaria, la inspectora o la sancionadora o cualquier otra), es decir, una cierta idea de obligación de un sujeto frente al *imperium* público, cosa que no sucede en funciones que pueden ser públicas, como la de promoción de denominación o la estadística, pero que no tienen aquel carácter. Véase al respecto GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p. 433 y ss.

²⁹ Así lo hace, por ejemplo, la Ley de los consejos reguladores de la Región de Murcia (Ley 6/2003, de 12 de noviembre). Véase el comentario en: GÓMEZ LOZANO, M. M., *Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas*, Thomson-Aranzadi, 2004, p. 57.

las funciones normativas y de control de la calidad y origen del vino (entendiendo incluidas dentro de la misma las inspectoras y sancionadoras), que son el meollo de las funciones públicas de los consejos reguladores y que, en consecuencia, deben ser ejercidas conforme a los principios del derecho administrativo y, como tales, deben poder ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

3.3. Separación de las funciones de gestión y las funciones de control de la denominación

Otro elemento que no nos puede pasar por alto en relación con las funciones de los consejos reguladores es la separación que la ley exige entre las funciones de gestión de la denominación y las de control de la calidad de los productos amparados por la denominación de origen. Según el artículo 11.5 de la Ley 15/2002, la función de autoridad de certificación y control ha de ser ejercida por el propio consejo regulador o encargada a una entidad pública o privada según la normativa vigente.

Si bien este artículo abre la puerta a un control externo al consejo, la visión de conjunto de la Ley nos dio a entender que la opción prioritaria para el legislador catalán es la del control por el propio consejo.³⁰ Sin embargo, el desarrollo reglamentario deja ver ya la huella de la Ley española, que establece un régimen más tajante al respecto y que obliga, en el caso de ser ejercido el control por el consejo regulador, a una rigurosa separación de estas funciones de las restantes desarrolladas por el mismo.³¹

Así, el artículo 38 del Decreto 474/2004 (titulado sintomáticamente «Entidades de certificación y control»), a pesar de situar como primera opción la del control por el propio consejo, establece ya como obligatoria la separación de las funciones de gestión y las de certificación y control. De igual modo, determina que los reglamentos correspondientes de las denominaciones de origen establecerán este sistema.

Sea como fuere, podemos decir que la normativa catalana echa “una de cal y otra de arena”, seguramente debido a la polvareda que entre los consejos reguladores ha levantado esta cuestión, y es que, pese a la determinación del Reglamento de la Ley de ordenación vitivinícola, los reglamentos reguladores de las denominaciones de origen aprobados hasta ahora por el Departamento de Agricultura presentan una indefinición sobre este punto que hace dudar de su legalidad. Así, pareciendo decantarse por el control ejercido por el propio consejo, hablan todos ellos de un comité de cata que evaluará los vinos que quieran disfrutar de la denominación de origen; atribuyen también a la comisión rectora (el órgano de gobierno colegiado superior del consejo) el control de la producción, la procedencia, la elaboración y la comercialización de los vinos amparados por la denominación, así como la expedición de los certificados de origen, pero no se establecen de forma clara en ningún precepto de los reglamentos las medidas dirigidas a garantizar la independencia de aquel comité, tal

³⁰ Véase el artículo 11.2 *c), d), e) y f)* y el artículo 14 de la Ley, entre otros.

³¹ La Ley española, a diferencia de la catalana, pretendía inicialmente sustraer a los consejos reguladores de las funciones de control y certificación, tal como se reflejaba en sus primeros borradores. Únicamente a causa de la presión de algunos consejos reguladores, como el de La Rioja, y del modelo previo establecido por la legislación catalana, acabó aprobándose la posibilidad de que los consejos reguladores pudieran ejercer aquellas funciones siempre y cuando los órganos encargados de las mismas no tuvieran una dependencia jerárquica ni administrativa respecto al Consejo, con el fin de garantizar su independencia. Véase al respecto el debate que se dio en el trámite de enmiendas al articulado de la Ley (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, serie A, n.º 116-7, de 23 de diciembre de 2002) y en el seno de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Senado español en el trámite del Dictamen sobre el Proyecto de ley de la viña y del vino (*Diario de Sesiones del Senado*, año 2003, VII Legislatura, Comisiones, n.º 472, de 9 de junio de 2003).

como exige la Ley, ni cómo la comisión rectora puede ejercer al mismo tiempo funciones de gestión y funciones de control.³²

Desde mi punto de vista, no habría nada que decir sobre este aspecto si defendemos, como hacía el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, que la organización administrativa de las denominaciones de origen catalanas no tiene por qué seguir el modelo marcado por la Ley estatal, teniendo en cuenta su carácter organizativo y la competencia exclusiva de la Generalidad en este aspecto, hoy reforzada por el contenido del artículo 128 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.³³ Sin embargo, si la Administración catalana optó por seguir el criterio del artículo 27 de la Ley estatal en el Reglamento de desarrollo de la Ley de ordenación vitivinícola, no parece lógico que en el desarrollo posterior se olvide de aquel mandato.

Quizás el secreto radica en el hecho que el Decreto 474/2004 (art. 38) exige que la separación de funciones se refleje en el *organigrama*, concepto que no encontramos definido en ningún otro punto de la normativa catalana y que, por lo tanto, debería ser analizado directamente sobre la organización material y concreta que adopte cada consejo regulador. Se trata de una opción, sin embargo, que no me parece proporcional a la importancia que se ha querido dar a esta cuestión y al término «claramente separadas» que utiliza el mencionado precepto.

Sin que ello pueda servir de descargo para los reglamentos catalanes, hay que decir que esta cuestión no se resuelve satisfactoriamente en casi ninguna de las normas equivalentes a la catalana dictadas por las comunidades autónomas españolas.³⁴ En cuanto a las denominaciones de origen que son de competencia estatal y que deberían seguir (éstas sí estrictamente y sin dudas) la previsión del artículo 27 de la Ley 24/2003, tampoco resulta muy logrado su cumplimiento. El Reglamento de la Denominación de Origen «Cava» recientemente modificado sigue el modelo del comité de cata designado por el Consejo, con la única previsión de que los catadores no podrán ser miembros de los servicios de control y vigilancia del Consejo.³⁵

Por último, para cerrar el comentario sobre este aspecto de los consejos reguladores catalanes, cabe decir, en contraste con las dudas expuestas sobre la separación de funciones de gestión y control, que el modelo escogido por el legislador catalán (mantenido y desarrollado tanto por el Reglamento de la Ley como por los reglamentos de las denominaciones de origen catalanas) cuando la opción escogida fuera el control externo de la denominación es un acierto alabado por algunos autores. Me estoy refiriendo a que la elección de la entidad de

³² Véase, a modo de ejemplo, el Reglamento de la Denominación de Origen Tarragona, aprobada por la Orden ARP/276/2005, de 14 de junio, y publicado en el DOGC n.º 4410, de 21 de junio de 2005, o el de la Denominación de Origen Montsant, aprobada por la Orden ARP/286/2005, de 15 de junio, y publicado en el DOGC de 28 de junio de 2005.

³³ Véase el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña n.º 245, de 22 de agosto de 2003, en relación con la Ley estatal 24/2003, de 10 de julio (fundamento 4, punto 2).

³⁴ Uno de los pocos casos que, al menos formalmente, cumplen la obligación de separación es el del Reglamento de la Denominación de Origen mallorquina «Pla i Llevant», aprobada por Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno Balear de 1 de abril de 2005, publicado en el *Boletín Oficial de las Islas Baleares*, n.º 55, de 9 de abril de 2005. Dicho Reglamento establece un órgano de control desconcentrado sin dependencia jerárquica ni administrativa del Consejo Regulador cuya composición y funciones se determinarán en el manual de calidad de la Denominación que aprobará el Pleno del Consejo Regulador. Asimismo, resulta destacable y novedoso que este Reglamento establezca que en el órgano de control de la Denominación deberán estar representados los consumidores.

³⁵ Véase el Anexo II de la Orden del Ministerio de Agricultura APA/415/2007, de 23 de febrero, por la que se modifica el Reglamento de la Denominación «Cava» y de su Consejo Regulador (BOE n.º 50, de 27 de febrero de 2007). Aunque esta previsión puede ser acertada, entiendo que no es ésta la separación que solicita la Ley 24/2007.

certificación no sea una opción de cada productor, sino que, en el caso de optar por este sistema, sea el consejo regulador quien escoja una misma entidad de certificación para todos los productores acogidos a la denominación.

Este modelo marcado por la normativa catalana se aparta una vez más de la previsión de la Ley estatal (art. 27.2), que establece que sea cada «operador» quien escoja la entidad de certificación, y presenta, en relación con la misma, indudables ventajas para el funcionamiento objetivo del sistema.³⁶

4. Organización

4.1. Principios informadores

Lo primero que hay que tener en cuenta en relación con la organización de los consejos reguladores es que ésta se basa en los principios democráticos y en la representación paritaria de los sectores afectados por la regulación que nos ocupa. La representación de todos los sectores fue una razón de ser considerada en la creación de los consejos reguladores por el histórico Estatuto del vino de 1932, así como uno de los obstáculos que dificultaron su efectiva aplicación.

Hoy la Ley 15/2002 define los elementos fundamentales en los que tiene que basarse la organización corporativa de los consejos reguladores en los siguientes términos:

-«La estructura interna y el funcionamiento de las denominaciones de origen (*sic*)³⁷ se rigen por los principios democráticos» (art. 10.4).

-«Los consejos reguladores están integrados por personas físicas o representantes de personas jurídicas inscritas en los registros de las denominaciones de origen correspondientes» (art. 10.5).

Asentados estos principios básicos, la misma Ley nos dice que todos los consejos reguladores deberán gobernarse mediante una comisión rectora y un presidente o presidenta. De forma potestativa podrán establecerse otros órganos, que se determinarán en los estatutos del consejo correspondiente.

³⁶ En opinión de López Benítez, M., si por un lado la Ley estatal pretendía desvincular las funciones de gestión y las funciones de control en el seno de los consejos reguladores con el fin de evitar que los productores fueran juez y parte en la calificación o descalificación de los vinos, el establecimiento de un sistema en el que el productor sea quien escoja libremente la entidad de certificación que debe calificar sus vinos puede llevar a una relación clientelar tan perniciosa como la que se quería evitar. La elección sobre la entidad que deba realizar estas funciones, decidida de forma unitaria por el consejo regulador, es en este sentido más transparente y se ajusta en mayor medida a la finalidad de garantizar la independencia entre controlador y controlado. Para reforzar todavía más esta transparencia, López Benítez recomienda que el consejo regulador escoja la entidad de control mediante un concurso público. Véase LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Del Estatuto del Vino a las leyes del vino*, p. 223 y ss., y, del mismo autor, «Algunas anotaciones sobre la Ley de la viña y el vino de Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 9, 2006, p. 36.

³⁷ Entiendo que la Ley no debería referirse a las denominaciones de origen, sino a los consejos reguladores.

4.2. La comisión rectora

La comisión rectora es un órgano colegiado, escogido, según determina el artículo 10.8 de la Ley 15/2002, por sufragio libre, directo, igual y secreto entre todos los miembros inscritos en los diversos registros que gestiona el consejo regulador (viticultores y bodegas).

Ni la Ley ni el Reglamento determinan su número de miembros ni sus atribuciones, por lo que habrá que atenerse a lo que se establezca en el reglamento de cada denominación de origen. Las únicas observancias legales obligatorias son:

- a) La composición de la comisión rectora debe respetar la ya mencionada paridad entre los sectores vitivinícolas; en consecuencia, deberá haber el mismo número de vocales en representación de los titulares de viñas que en representación de los titulares de bodegas.
- b) El voto de cada miembro o vocal deberá tener el mismo peso específico a la hora de adoptar decisiones en el seno de la comisión.
- c) El INCAVI designará a dos «vocales técnicos», que participarán en el consejo en representación de la Administración de la Generalidad, con voz pero sin voto.

4.3. Presidente

Todos los consejos reguladores deben tener un presidente o presidenta que será escogido por el consejo rector en su sesión constitutiva (art. 55.5.e del Reglamento). Como en el caso de la comisión rectora, ni la Ley ni el Reglamento determinan sus atribuciones, salvo la simple indicación que realiza en su artículo 10.9 la Ley, que establece que el presidente o presidenta de la comisión rectora ejerce la representación legal y preside habitualmente los órganos de la misma, excepto en los supuestos en los que en sus estatutos se prevea lo contrario.

A mi entender, es loable que se deje a la libertad de cada consejo regulador el establecimiento del número de miembros de la comisión rectora y las atribuciones que corresponderán a ésta y al presidente, así como el establecimiento y la definición de órganos potestativos; de este modo, cada consejo debería poder adaptar su organización y funcionamiento interno a la realidad propia de cada denominación. No obstante, habría sido quizás deseable, cuando menos, determinar un número mínimo y un número máximo para los miembros de la comisión y algunas atribuciones básicas, determinar también la duración de su mandato y si el presidente del consejo tendrá que ser escogido entre los miembros de la comisión o no, cuestiones que ofrecerían más seguridad jurídica a la hora de afrontar la definición de la organización de los consejos reguladores.

Estas cuestiones quedan diferidas en los reglamentos de las diferentes denominaciones de origen, de modo que en principio podrían variar entre un consejo y otro. Cada uno tendría que determinar, pues, las competencias de la comisión, las del presidente, la periodicidad de las sesiones de la comisión, el régimen de su convocatoria y el de adopción de acuerdos, entre otras cuestiones de importancia. En la práctica, sin embargo,

esto se ha resuelto por el hecho de que la redacción de los reglamentos impulsada y aprobada por el Departamento de Agricultura ha compuesto, al menos hasta el momento, unos textos que en su totalidad han sido “cortados” por un patrón muy similar.

Todos han previsto una organización básica formada por tres órganos necesarios: comisión rectora, presidente y secretario, y la posibilidad de existencia (si así lo acuerda la comisión rectora) de un gerente.³⁸ Las diferencias surgen en cuanto al número de miembros del consejo rector (en la mayoría de los consejos, 10, y en algunos, 12, como es el caso de la Terra Alta y el Penedès) y las competencias que pueden asumir según los consejos la figura del gerente y del secretario (en algunos casos, las competencias del gerente serán determinadas libremente por la comisión rectora, como es el caso de Costers del Segre,³⁹ mientras que en otros vienen determinadas por el propio reglamento, como es el caso del Empordà, la Conca de Barberà o el Priorat).⁴⁰

En lo que concierne a las competencias concretamente asignadas por los diferentes reglamentos a estos órganos, la coincidencia es prácticamente absoluta: se otorgan al presidente las funciones más ejecutivas (dirección de los servicios del consejo, gestión del personal, gestión económica...) y se reservan a la comisión rectora las competencias de más relieve institucional y las que se refieren a las funciones de naturaleza pública (aprobación del presupuesto y las cuotas de sus miembros, gestión de los registros legales, funciones de control de la producción, ejercicio de la potestad sancionadora...). Respecto al secretario, se configura como un órgano de apoyo técnico en sus tareas tanto a la presidencia como a la comisión, especialmente en cuanto al primero, que podrá delegarle también alguna de sus funciones.

A pesar de las grandes similitudes, tal vez el Reglamento de la Denominación de Origen Penedès es el que presenta mayores singularidades tanto en el terreno de regulación material como en el terreno organizativo. Entre ellas podemos mencionar el hecho de que el presidente pueda ser una persona que obtenga la confianza de la Comisión Rectora, sin necesidad de que sea miembro, o que la figura del gerente que contempla, como el resto de consejos, no esté aquí desarrollada y se prevea, en cambio, una figura nueva: la del director (con funciones similares a la gerencia), nombrado, sin embargo, por el presidente, quien puede delegarle algunas de sus funciones sustantivas (como la administración económica y la gestión de personal del Consejo Regulador) y con la posibilidad de que la persona escogida pueda ejercer este cargo junto con el de secretario del Consejo.⁴¹

³⁸ Véase el Reglamento de la Denominación de Origen Terra Alta, aprobado por la Orden ARP/148/2005, de 7 de abril, y publicado en el DOGC n.º 4365, de 18 de abril de 2005; el Reglamento de la Denominación de Origen Tarragona, aprobado por la Orden ARP/276/2005, de 14 de junio, y publicado en el DOGC n.º 4410, de 21 de junio de 2005; o el de la Denominación de Origen Montsant, aprobado por la Orden ARP 286/2005, de 15 de junio, y publicado en el DOGC de 28 de junio de 2005.

³⁹ Véase su Reglamento, aprobado por la Orden ARP/297/2005, de 20 de junio, y publicado en el DOGC n.º 4417, de 1 de julio de 2005.

⁴⁰ Véase el Reglamento de la Denominación de Origen Empordà, aprobado por la Orden ARP/63/2006, de 16 de febrero, y publicado en el DOGC n.º 4585, de 3 de marzo de 2006; el Reglamento de la Denominación de Origen Conca de Barberà, aprobado por la Orden ARP/60/2006, de 16 de febrero, y publicado en el DOGC n.º 4585, de 3 de marzo de 2006; y el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada «Priorat», aprobado por la Orden ARP/188/2006, de 18 de abril, y publicado en el DOGC n.º 4618, de 21 de abril de 2006.

⁴¹ Véanse los artículos 44 (apartados 3 y 5), 46 (apartado 7) y 48 del Reglamento de la Denominación de Origen Penedès.

4.4. Régimen electoral

El régimen electoral aplicable para la elección y la renovación de los órganos de gobierno de los consejos reguladores viene determinado por los artículos 45 y siguientes del Reglamento de la Ley de ordenación vitivinícola.

Este proceso se inicia con la convocatoria de elecciones por parte del consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca, y podrá revestir el carácter de general, para todos los consejos reguladores, o de parcial, afectando sólo a alguno o algunos consejos reguladores, en su caso.

Para llevar a cabo este proceso es necesaria, como en todo proceso electoral, la existencia de un censo de electores, de unas listas de candidatos y de una administración electoral que dirija el proceso. El censo, o, mejor dicho, los censos, deben ser confeccionados por los propios consejos reguladores, y estarán formados por:

- El censo A, por los titulares de viñas inscritas en el Registro de viñas del consejo regulador y que pertenezcan a cooperativas o a sociedades agrarias de transformación.
- El censo B, por los titulares de viñas inscritas en el Registro de viñas del consejo regulador no incluidos en el censo A.
- El censo C, por los titulares de bodegas inscritos en los registros del consejo regulador y no inscritos en los registros de envasadores o embotelladores.
- El censo D, por los titulares de bodegas, envasadores o embotelladores inscritos en los registros del consejo regulador.

Tendrán la condición de electores y elegibles las personas físicas mayores de edad y las personas jurídicas inscritas en los registros correspondientes del consejo regulador antes de la publicación en el DOGC de la convocatoria de elecciones y que estén al corriente de sus obligaciones económicas para con el consejo.

A los efectos de votación y presentación de candidaturas, cada persona tiene un voto con independencia del número de socios de una persona jurídica; en este último caso, el voto será ejercido por su representante legal.

El censo debe ser publicado en la forma que determine la administración electoral a fin de que puedan presentarse reclamaciones durante un plazo de 10 días.

La Administración electoral estará formada por tres órganos: la Junta Electoral de Cataluña, la junta electoral de cada denominación de origen y la mesa electoral de cada denominación de origen, en la que se incluyen representantes de la propia denominación y representantes del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca o del INCAVI, en diferentes grados según nos referimos a uno u otro órgano. El número de mesas electorales de cada denominación deberá ser fijado por su junta electoral.

Las candidaturas para cada censo deberán dirigirse a la junta electoral de cada denominación de origen, expresando el nombre de los candidatos titulares y de los suplentes. Pueden proponer candidaturas las cooperativas, las sociedades agrarias de transformación, las organizaciones profesionales agrarias y las organizaciones empresariales, así como los empresarios individuales.

La proclamación de las candidaturas se hará por la junta electoral de cada denominación de origen, y contra su acuerdo se podrá recurrir ante la Junta Electoral de Cataluña.

Las votaciones serán personales y secretas, presididas por las mesas electorales, que realizarán su escrutinio y el acta correspondiente, que será enviada a la junta electoral de la denominación a fin de que, de acuerdo con los resultados, asigne las vocalías, los cargos dentro de la comisión rectora, proclame a los candidatos como vocales y comunique el resultado a la Junta Electoral de Cataluña y al INCAVI.

Finalizado este proceso, deberá constituirse la comisión rectora y tomar posesión los vocales electos. Esta sesión constitutiva será presidida por el miembro de más edad, asistido por el más joven, y en la misma se deberá escoger al presidente o presidenta, y se comunicará lo actuado a la Junta Electoral de Cataluña.

5. Conclusiones

A mi entender, el proceso iniciado con la Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola de Cataluña, y continuado con su desarrollo reglamentario y la reciente renovación durante el pasado año 2006 de los reglamentos de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas significa un paso muy importante para el asentamiento y la definitiva configuración legal de los consejos reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas. El hecho de definir los consejos reguladores como corporaciones de derecho público es una opción que expresa la voluntad del legislador catalán de convertir a los viticultores y vinicultores en los protagonistas de la gestión de las denominaciones de origen, otorgándoles en buena medida las funciones que originariamente consideraríamos propias de la Administración.

Es una opción positiva, a mi parecer, considerando la necesidad, expuesta en la introducción de este artículo, de unir la voluntad de los viticultores y vinicultores y la de la Administración en una tarea común: la protección del origen y la calidad de un producto, el vino, muy importante para la economía de algunas de nuestras comarcas.

No obstante, ni la Ley ni su desarrollo reglamentario han abordado un aspecto controvertido y común a todas las corporaciones de derecho público como es la necesaria identificación y distinción entre sus funciones públicas y sus funciones privadas y el respeto al derecho público con que deben ejercerse las primeras. Dicha carencia puede dar lugar, en la práctica, a situaciones de abuso o de arbitrariedad que pueden generar conflictos en el futuro.

Otro aspecto fundamental que en mi opinión no se ha resuelto satisfactoriamente y en el que se observan incertidumbres y contradicciones es el del control de los productos amparados por las denominaciones de origen,

y, más concretamente, quién y cómo debe llevarlo a cabo. Aquí el problema no surge estrictamente de la Ley, sino del desarrollo que hace su Reglamento y el que a su vez realizan del mismo los reglamentos de las diferentes denominaciones de origen. Tales incertidumbres, del todo contrarias al principio de seguridad jurídica, nacen posiblemente de la contradicción espiritual entre la Ley catalana y la Ley estatal, inclinada la primera por un control efectuado por el propio consejo regulador, que confía en éste y lo convierte en una “extensión” de la propia Administración, mientras que la segunda se inclina por la “privatización” del control, movida contrariamente por la desconfianza en este ente. Pese a ello, no me parece acertado que si el legislador catalán optó por un determinado modelo de gestión de las denominaciones de origen, por el hecho de que algunos de los preceptos básicos de la posterior Ley española de la viña y el vino puedan condicionar algunos aspectos del modelo catalán nuestra normativa vague sin rumbo cierto entre el modelo inicial y las modulaciones exigidas por la legislación básica.

Las dudas, las lagunas, las contradicciones, no benefician a nadie y son un terreno abonado para el abuso o la omisión de las normas que únicamente puede perjudicar los derechos de los ciudadanos, ya sean los propios productores o los consumidores, y a la larga el prestigio de los productos amparados por las denominaciones de origen, cuya conservación y protección, como bienes de dominio público que son (art. 6.1 Ley 15/2002), nos afecta a todos. Tal vez la sentencia que en su momento dicte el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad que contra la Ley española interpuso la Generalidad nos ayude a aclarar algunas de estas dudas, pero desde el punto de vista estrictamente jurídico habría sido más provechoso resolver de raíz, es decir, de forma clara y en la norma positiva, estas cuestiones.

Bibliografía

ALGET, J. L. y NADAL, B., *Les confraries de pescadors: la dimensió social de la pesca a Catalunya*, Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, 1987.

ALBERTÍ, E. *et al.*, *Manual de dret públic de Catalunya*, Instituto de Estudios Autonómicos y 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*, ponencia presentada en el Salone del Vino, Turín, 17 de noviembre de 2003, http://www.regione.piemonte.it/agri/osserv_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. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 2004, 12.^a 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 y 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*, n.º 26, junio de 2001.

SERRANO-SUÑER HOYOS, G. y 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*, n.º 113, mayo de 2004.