

La forma jurídica del Consejo Regulador: el modelo de las fundaciones y asociaciones como alternativa para la gestión de las denominaciones de origen en tiempos de crisis

JAVIER GUILLEM CARRAU (*)

1. INTRODUCCIÓN

El Consejo Regulador, en España, es el eje de funcionamiento de las denominaciones de origen y de todos los signos distintivos de calidad agroalimentaria, entendiendo entre ellos, las propias denominaciones de origen y las indicaciones geográficas, quedando matizado este hecho, según los casos, respecto a las especialidades tradicionales garantizadas, las marcas de calidad agroalimentaria y la producción biológica.

La gran mayoría de Consejos Reguladores se han configurado como corporaciones de Derecho público, en gran número de casos por prescripción legal, funcionando bajo el amparo o la autoridad de la Administración bajo cuyo amparo se creaban y dependiendo financieramente con carácter casi exclusivo de las subvenciones públicas para hacer frente a sus gastos de funcionamiento, salvo en materia de certificación.

La crisis financiera actual y el cambio de tendencias en las reglas que regulan los fondos asignados a la Política Agrícola Común han puesto en entredicho este modelo y, en algunos casos, ha dejado prácticamente in-

(*) *Letrado de las Cortes Valencianas.*

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 236, 2013 (13-54).
Recibido abril 2013. Revisión final aceptada noviembre 2013.

movilizadas o inermes las actuales estructuras de gestión de los signos de calidad agroalimentaria.

En este estudio se examina el marco legal de los Consejos Reguladores, partiendo del acervo comunitario se analizan los Consejos Reguladores como gestores del signo distintivo en el contexto de la legislación estatal y autonómica, en línea con los estudios anteriormente publicados sobre esta materia (1).

El previsible eclipse progresivo o paralización del modelo mayoritario, estructurado en torno a una concepción de los mismos como corporaciones de derecho público, hace necesaria la identificación de los otros instrumentos de colaboración jurídico-privada que pueden constituir modelos de referencia para el funcionamiento del órgano gestor de un signo de calidad agroalimentaria.

Nuestro Ordenamiento ofrece un amplio abanico de modelos de colaboración público-privada como pueden ser la interprofesional, las fundaciones o las asociaciones (consideradas como entidades sin ánimo de lucro); o incluso, cuando lo permitan la idiosincrasia de la denominación, cualquier tipo societario como las sociedades de capital o las sociedades especiales como las cooperativas, las sociedades laborales, etc.

De este amplio abanico, en este estudio, se ha optado por centrar la cuestión en los aspectos de los modelos de entidades sin ánimo de lucro (interprofesionales, fundaciones y asociaciones), que pueden resultar atractivos para la gestión de las denominaciones de origen sin perjuicio de dejar patente que, en algunos casos, sería necesario emprender la modificación de algunas legislaciones autonómicas que, hasta la fecha, sostienen el carácter de corporación de derecho público del Consejo Regulador.

2. EL CONSEJO REGULADOR COMO GESTOR DEL SIGNO DE DISTINTIVO

Bercovitz Rodríguez-Cano considera que, en el reconocimiento de las DO, siempre concurren los factores característicos de la protección que

(1) Entre otros, la obra que fue resultado de mi tesis doctoral, dirigida por el Profesor Embid Irujo y publicada bajo el título de *Denominaciones geográficas de calidad: estudio de su reconocimiento y protección en la OMC, la UE y el Derecho español*, editada por Tirant lo Blanch en 2008.

son el reconocimiento por una autoridad administrativa que delimita los productos y la zona geográfica y la existencia de un órgano de control (2).

De entre ambos, Botana Agra apunta que el Consejo Regulador se ha concebido desde un principio como un complemento indisoluble del reconocimiento de la Denominación y pieza esencial del sistema de denominaciones de origen (3).

En el ámbito nacional, los Consejos Reguladores y los Órganos de gestión se regulan en las disposiciones de los artículos 25 y siguientes de la Ley 24/2003 para los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen de productos vínicos y los artículos 84 y siguientes de la Ley 25/1970 para los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen de productos agroalimentarios no vínicos (4).

Entre las competencias de los Consejos Reguladores, el legislador nacional, de acuerdo con la normativa comunitaria, ha destacado la de proponer el reglamento que debe regir la vida de la denominación de origen o de la indicación geográfica, así como sus posibles modificaciones. Asimismo, el Consejo Regulador es el encargado de la defensa de la DOP o la IGP según el caso. Esta defensa comienza en las actividades de control del cumplimiento del Reglamento interno y se extiende a la defensa en el tráfico comercial frente a cualquier usurpación.

En el ámbito comunitario, los artículos 7 y 8.1 del Reglamento CE nº 1151/2012 son de aplicación y las DOP e IGP funcionan sobre la base de una estructura organizativa caracterizada por la existencia de una autoridad de control (5).

(2) BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *Apuntes de ...*, p. 455.

(3) BOTANA AGRA, M.: *La denominación de...*, p. 107.

(4) El Decreto 1651/2004, de 9 de julio, establece las normas de desarrollo para la adaptación de reglamentos y órganos de gestión de los vinos de calidad procedentes de regiones determinadas a la nueva Ley 24/2003 (BOE 166 de 10.7.2004). En el ámbito autonómico, como hemos observado anteriormente, no existe mucha disparidad en las normas adoptadas sobre los órganos de gestión y de control de las DO respecto a las establecidas en la Ley estatal.

(5) Los artículos 7 y 36.1, 46.1 y 37.3 párrafo segundo, del Reglamento CE nº 1151/2012 disponen, con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos del pliego de condiciones, la obligación para todos los Estados miembros de disponer con estructuras de control, o mediante la asignación de autoridades en servicios de control o por organismos privados autorizados por el Estado miembro. En este sentido, la estructura de administración de dicho organismo de control y certificación debe ser imparcial, estructurada y con medios de financiación definidos. Asimismo, deberá contar con un sistema de registros y los procedimientos de control y certificación regulados, cumplimentar las auditorías internas y las revisiones periódicas para comprobar el cumplimiento de la norma EN 45011 o la Guía ISO/IEC 65 (Criterios generales relativos a los organismos de certificación de productos). Por último, como también se ha indicado en el anterior capítulo de este trabajo, el organismo de control y certificación tiene que contar con procedimientos para la retirada y cancelación de las DOP o IGP.

Como apuntaron Serrano-Suñer y González Botija, tras setenta años de protagonismo de los Consejos Reguladores, la Ley del Vino introducía importantes novedades en el terreno de las entidades que han de gestionar las indicaciones geográficas vitivinícolas (6). Entre estas novedades, como hemos analizado en anteriores estudios, destacaba la posibilidad de que los órganos de gestión de las denominaciones de origen vnicas, tradicionalmente conocidos como Consejos Reguladores, pudieran ser de naturaleza privada e incluso sus funciones realizadas por interprofesionales que, en nuestro Ordenamiento, no tienen reconocida personalidad jurídica pública.

La Ley 24/2003 determinó que los órganos de gestión sólo se configuran en la Ley para las DOP, denominándose Consejo Regulador en los niveles de DO y DOC. Se determinó que estos órganos pueden ser de naturaleza pública o privada y sus funciones pueden ser asumidas también por una organización interprofesional allá donde exista, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional octava de la Ley. Esta Disposición adicional octava de la Ley es considerada como una disposición *ad hoc* para las Denominaciones de Origen vitivinícolas de titularidad del Estado (7).

3. LOS CONSEJOS REGULADORES Y EL SISTEMA DE CONTROL

Respecto de los Consejos Reguladores, el artículo 27 de la Ley 24/2003 determina el régimen general para los mencionados órganos de DOP (anteriormente vcprd) cuyo sistema de control queda relacionado en el Reglamento de aprobación, y el RD 1126/2003 para los órganos de control del nivel de protección de vinos de la tierra.

En ambos niveles de protección, DOP y vinos de la tierra, las funciones de control pueden ser desempeñadas por órganos públicos o privados, en este último caso deben estar reconocidos como organismos independientes de control (UNE-EN- 45011) o organismos independientes de inspección (UNE-EN- 45004). Como recuerda la doctrina, se suscitan,

(6) SERRANO-SUÑER, G. y GONZALEZ BOTIJA, F.: *Comentarios a la Ley ...*, p. 241.

(7) PINO TARRAGONA, G.: *"Público y privado en el..."*, p. 133.

cada vez más, cuestiones relacionadas con la función de control de los Consejos reguladores de las denominaciones vinícolas y, en concreto, con la financiación de los gastos y servicios que se devengan por la “estructura de control” en la expedición de vinos a granel que deseen comercializarse bajo el signo de la DO (8).

En este sentido, López Benítez consideró el artículo 27 de la Ley del Vino como el verdadero núcleo de la misma puesto que estableció el principio de separación de los sistemas de control y de los sistemas de gestión de una DOP o IGP al determinar una especie de “menú” de carácter básico que cada Reglamento de DOP o IGP aplicaría para el establecimiento de su sistema de control. Además, la Ley estatal “...no diseña un modelo de gestión, control y certificación de los vinos con calidad, sino que, por el contrario, abre un menú muy variado, provisto de componentes incluso antagónicos, para que las Comunidades Autónomas elijan” (9).

Coello Martín ordenaba esta opción legislativa entre las reformas *neocorporativistas* que se caracterizan por una paulatina asimilación a órganos de certificación o inspección características de las entidades reguladas por la Ley de Industria; la sustitución directa por una representación interpuesta de organizaciones interprofesionales de la representación de intereses que se articulaba directamente entre los derechos habientes inscritos o encuadrados en los registros dependientes correspondientes; y, por último, la asunción del control disciplinario por la Administración pública y pérdida del mismo por los titulares del derecho de propiedad industrial (10).

En todo caso, el Consejo Regulador se ha concebido desde un principio como un complemento indisoluble del reconocimiento de la Denominación a modo de instrumento destinado a asegurar una adecuada tutela de los diversos intereses polarizados en torno a una Denominación de Origen, así como el cumplimiento por ésta de la función promotora del desarrollo social y económico del mundo rural agrícola. En definitiva, los

(8) COELLO MARTÍN, C. y GONZALEZ BOTIJA, F.: “El embotellado en destino...”, p. 22.

(9) LOPEZ BENITEZ, M.: “Algunas anotaciones sobre...”, p. 17 y *Del Estatuto del vino ...*, p. 201.

(10) COELLO MARTIN, C.: “Vinos artificiales y vinos facticios. Algunos rasgos de...”, p. 81.

Consejos Reguladores, con sus muchas luces y algunas sombras, han sido la clave de bóveda de la regulación de los vinos y la silenciosa pero profunda transformación de “vinos groseros” en “vinos de nombradía” (11).

4. MODELOS DE CONSEJO REGULADOR

4.1. Órganos desconcentrados o corporaciones de derecho público: el origen

Históricamente, la definición de la naturaleza de los Consejos Reguladores ha evolucionado. Mientras que en el Estatuto del Vino de 1932 se adoptó una definición que subrayaba la idea de la autonomía de gestión reconociendo expresamente la personalidad jurídico pública corporativa, en el Estatuto del Vino se definieron como órganos desconcentrados y, como veremos, se conceptuaron de distinto modo dependiendo de cada Reglamento aprobado.

En nuestro Derecho, en cuanto a la naturaleza jurídica de los CR, por un lado, se sostuvo que eran órganos desconcentrados de la entidad competente en la materia que les creaba y, por lo tanto, integrados en ésta, por lo que no gozaban de personalidad jurídica propia, ni de derechos ni de obligaciones (12), y, por otro, se defendió su carácter de corporaciones de Derecho público de base asociativa que gozan de personalidad jurídica y capacidad de obrar (13).

Ambas tesis contaron con un reflejo jurisprudencial simultáneo un tanto contradictorio en el Tribunal Supremo que, con carácter previo a la nueva

(11) Entre otros, vid: BOTANA AGRA, M.: *Las denominaciones...* p. 107; COELLO MARTIN, C.: “Vinos artificiales...”, p. 79; DE LA CALLE ROBLES, L.: “Denominaciones ...”, p. 34.

(12) López Benítez calificó a los Consejos Reguladores como órganos descentralizados de la Administración Pública, estatal o autonómica y, por ello, se configuran como órganos administrativos desconcentrados que incorporan en su composición a representantes de la Administración Pública y de los sectores privados con intereses conexos a la Denominación de Origen. Para este autor, los Consejos Reguladores no imponen una obligatoria pertenencia y por esta razón no se les podía considerar como Corporaciones de Derecho público y propone las “asociaciones de relevancia legal” como forma jurídica para el Consejo Regulador en el marco interpretativo del artículo 29 de la Constitución que realiza el TC en su Sentencia de 24 de mayo de 1985 (Véase: LOPEZ BENITEZ, M.: *Denominaciones de ...*, p. 138 y ss). Con carácter previo a la Ley 24/2003, en el ámbito legislativo autonómico, el Decreto Foral 215/1996, de 13 de mayo (BON n.º 66 de 31 de mayo) reconocía la personalidad jurídica pública de los Consejos Reguladores definiéndolos como entes de derecho público.

(13) En este mismo sentido, se ha manifestado la doctrina (entre otros: COELLO MARTÍN, C.: y GONZALEZ BOTIJA, F.: “El embotellado del vino ...”, p. 32; y COSCULLUELA MONTANER, L.M.: “Nuevas tendencias...”, p. 352).

Ley 24/2003, afirmó que los Consejos Reguladores no son un órgano desconcentrado de la Administración, que se rige por normas administrativas, sino que son Corporaciones profesionales de derecho público o representativas de intereses económicos y sectoriales, constitutivas de asociaciones de base privada, a las que la Administración se limita a regular, delegándoles ciertas facultades públicas (14).

Se podía apreciar el rastro de dichas discusiones en cuanto a la naturaleza jurídica de los Consejos Reguladores en algunos de los Reglamentos de productos agroalimentarios amparados como DO, que recogieron literalmente distintos conceptos del Consejo Regulador como órganos administrativos desconcentrados dependientes (15), organismos sin mayor precisión (16), órganos colegiados desconcentrados (17), etc.

4.2. Los Consejos “funcionarán en régimen de derecho público o privado” desde 2003

Con carácter previo, es preciso mencionar que la Ley 24/2003 de la viña y el vino respondió a la necesidad de realizar una profunda modificación del régimen jurídico de las denominaciones de origen diseñado en el Estatuto de 1970 para adaptarlo a la organización territorial del Estado y al Derecho Comunitario (18).

Debemos resaltar que el apartado segundo del artículo 25 de la Ley 24/2003 establece que estos órganos de gestión tendrán personalidad jurídica propia, de naturaleza pública o privada, plena capacidad de obrar y funcionarán en régimen de derecho público o privado (19).

(14) En idéntico sentido, véanse por ejemplo las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 15.7.2003 y de 8.10.2001. Aún colea la expresión de organismo público desconcentrado en Sentencias del TS como la de 28.4.2004 en relación a la no autorización por el Consejo Regulador del Cava del uso de ciertas etiquetas a la empresa Codorniu (esta sentencia ha sido comentada por GONZALEZ BOTIJA, F.: Denominaciones de origen..., p. 5.)

(15) Por ejemplo, Reglamento de la denominación de origen Somontano, Orden de 13 de agosto de 1997 del Departamento de Agricultura de la Diputación General de Aragón (BOA de 3.9.1997).

(16) Por ejemplo, Reglamento de la denominación Cava, Orden de 14 de noviembre de 1991 (BOE 20.11.1991).

(17) Reglamento de la Denominación de Origen “Melocotón de Calanda”, Orden de 25 de agosto de 1999 (BOA 16.2.2000).

(18) GUILLEM RUIZ, J.V.: “El futuro de las denominaciones de...”, p. 2521.

(19) Asimismo, se dispone que sus funciones pueden ser asumidas también por una organización interprofesional allí donde exista de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional octava de la Ley 24/2003. Esta disposición fue incluida expresamente en relación con el Consejo Regulador DOC Rioja como se estudia posteriormente.

Esto es, la literalidad legal permitía una novedad que consistía en que las denominaciones de origen de productos vínicos podían ser gestionadas por entes privados aunque en todo caso deberían ser autorizados por la Administración competente y quedaban sujetos a lo dispuesto en la Ley del Vino, las leyes autonómicas de los Parlamentos con competencia en la materia, y a sus respectivas normas de desarrollo, así como a la norma específica de la DOP (20).

4.3. La elección del modelo de Consejo por los legisladores autonómicos

De lo expuesto ha quedado claro que son las Comunidades Autónomas quienes deciden por ley la naturaleza jurídica o pública o privada y su sujeción a derecho público o privado de los órganos gestores de las DO.

En cuanto a la gestión de los signos de calidad, en el conjunto de Parlamentos autonómicos ha coincidido el legislador en separar dichas funciones de las de control, salvo el legislador autonómico catalán. Esta distinción es preceptiva por lo dispuesto por el derecho comunitario y estatal como ha sido afirmado anteriormente (21).

En relación con los órganos de gestión en el ámbito autonómico, cuando se trata del nivel de protección de DO o DOC se suele reservar para identificar a dichos órganos de gestión el término Consejo Regulador y se les reconoce personalidad jurídica propia, autonomía económica, plena ca-

(20) GUILLEM CARRAU, J.: "La regulación de las denominaciones de origen a escala subestatal...".p. 293.

(21) En el caso de Castilla y León, afirma López Benítez que más compleja es la solución en los supuestos en que el Reglamento de la Denominación haya permitido que las labores de control las realice una entidad privada. En estos casos, es evidente que ésta no puede actuar las funciones públicas enumeradas en el art. 38 de la LVCL. El art. 39 pretende resolver esta cuestión mediante una previsión bastante ambigua. Dice al respecto que «el control y la certificación de los vinos de pagos reconocidos dentro de la zona de producción de un vino de calidad con indicación geográfica, denominación de origen o denominación de origen calificada deberán ser realizados por el órgano de control del nivel de protección en el que están incluidos». Lo que, a nuestro juicio, pretende expresar este precepto lo expresa con mayor propiedad el art. 27.4 de la LV, en el sentido de que, como chirriaría que estos organismos privados desempeñasen ciertas funciones públicas —como, por ejemplo, el ejercicio de la potestad sancionadora—, que no pierden empero esa cualidad por el hecho de que el control de los vinos se haya confiado a una entidad privada, elevarán sus decisiones a la autoridad competente para la que tendrán un carácter vinculante. Trasladando estas previsiones al problema que ahora nos ocupa parece que, en el caso de las Denominaciones de Origen, esta autoridad competente no ha de ser otra que el propio Consejo Regulador en cuanto órgano de gestión. Sin embargo, la cuestión no queda clara en la LVCL porque, de un lado, el art. 47.1, antes aludido, parece sostener lo contrario, y, porque, de otro lado, el art. 26.2 de la LVCL, cuando enumera las funciones de los órganos de gestión, tampoco enumera estas atribuciones de control de naturaleza pública, probablemente porque está contemplando genéricamente los órganos de gestión, tanto los de naturaleza pública como los de naturaleza privada (LOPEZ BENITEZ, M.: "Algunas anotaciones sobre...", p. 38).

pacidad jurídica y capacidad para cumplir sus funciones, entendiendo que quedan sujetos al derecho público en lo relativo a su constitución, organización y procedimiento electoral y en las actuaciones que impliquen un ejercicio de funciones públicas (22).

En cambio, cuando se trata de otros niveles de protección, se determina su personalidad jurídica única y naturaleza privada proponiendo para los mismos la forma de asociación privada y prohibiendo la utilización del término Consejo Regulador en algunos casos.

Asimismo, nos encontramos con disposiciones autonómicas que inciden en el criterio adoptado en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, de introducción de la novedad legislativa de los órganos de gestión privados, otorgando a los mismos facultades y supervisando su funcionamiento como directores determinadas figuras de calidad agroalimentaria y otras que no. No obstante, apunta López Benitez, la Ley estatal “...no diseña un modelo de gestión, control y certificación de los vinos con calidad, sino que, por el contrario, abre un menú muy variado, provisto de componentes incluso antagónicos, para que las Comunidades Autónomas elijan” (23).

En el conjunto de Comunidades Autónomas que legislaron con carácter previo a la Ley 24/2003, cabe señalar que el artículo 23 de la Ley del Vino de Castilla-La Mancha estableció que las organizaciones de productores serán reconocidas para los distintos niveles de protección por la Consejería como órganos de gestión, reservando a las agrupaciones de productores de vinos VCPRD la denominación de Consejo Regulador cuando reúnan los requisitos establecidos en la legislación vigente para ser reconocidas como interprofesionales. En 2013 ha sido derogada la ley, salvo en lo relativo al Instituto del Vino de Castilla-La Mancha (24).

Esta mención legal es confusa puesto que, como es conocido, las interprofesionales no tienen personalidad jurídica pública en nuestro Ordenamiento.

(22) GUILLEM CARRAU, J.: “La regulación de las denominaciones de origen a escala subestatal...”, p. 301.

(23) LOPEZ BENITEZ, M.: “Algunas anotaciones sobre...”, p. 17.

(24) DOCM núm. 50 de 8 de abril de 2003 y BOE núm. 132 de 3 de junio de 2003, derogada parcialmente por la Ley 6/2013, de 14 de noviembre (DOCM 226, 21-11-2013), quedando en vigor sólo el Título III de la ley, relativo al IVICAM.

Así, por un lado, en el artículo 23.1 de la Ley castellano-manchega, se reconocía a las agrupaciones de productores y a las asociaciones privadas constituidas a iniciativa de los productores la posibilidad de constituirse en órganos de gestión “que adoptarán la denominación de Consejo Regulador cuando puedan ser reconocidas como interprofesionales y se subrogarán en la titularidad de bienes, derechos y obligaciones de los actuales Consejos Reguladores de acuerdo con la disposición transitoria segunda de dicha ley”.

Por otro, el artículo 29 de la Ley 7/2007 de Calidad agroalimentaria de la citada Comunidad determina que se entiende por órgano de gestión aquella organización de naturaleza jurídico-privada legalmente constituida, a la que se atribuye la promoción, defensa y representación de las figuras de calidad (25).

En Navarra, se manifiesta la Ley foral de ordenación vitivinícola en sus artículos 19 y 20, precisando para los vinos de pago en su artículo 21 que el órgano de gestión, de personalidad jurídica privada, podrá gestionar varios vinos de pago (26).

En Castilla y León, el artículo 24 de la Ley 8/2005, de la viña y el vino, distingue, por un lado, la figura del Consejo Regulador como Corporaciones de Derecho público para la gestión de las DO, las DOC y los vinos de pago y, por otro, las asociaciones privadas legalmente constituidas como órganos de gestión de los vinos de calidad con IG. Respecto a éstas últimas, como se ha afirmado respecto al caso manchego, en Castilla y León, se coincide al señalar que será el Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León el órgano que desempeñará las funciones públicas que por su naturaleza privada dichas asociaciones no puedan desempeñar (27).

En la Ley 9/2006, de calidad alimentaria de Aragón, se articula también la posibilidad de que los órganos de gestión de los vinos de pago tengan personalidad jurídica privada cuando haya inscrito un solo vitivinicultor.

(25) DOCLM núm. 72 (05/04/2007).

(26) Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de ordenación vitivinícola, B.O.N. nº 149, 14 de diciembre de 2005.

(27) BOCyL núm. 116 de 16 de junio de 2005 y BOE núm. 162 de 8 de julio de 2005.

No obstante, los órganos de gestión de las DO y DOC de vinos y las DOP e IGO de productos alimenticios tendrán carácter de corporación de derecho público y se denominará Consejo Regulador. Como Disposición Adicional novena se preceptúa que reglamentariamente se determinará la forma de gestión para los vinos de la tierra y los vinos de pago, pudiéndose establecer que se aplique lo dispuesto en la propia Ley aragonesa para los Consejos Reguladores (28).

Por último, no sólo por la historia y la tradición de esta región en la elaboración de vino el modelo organizativo de las figuras de calidad agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja merece mención separada al resto de Comunidades Autónomas. La regulación riojana se singulariza entre las autonómicas en función de las disposiciones relativas a la organización de los órganos de gestión y control de las denominaciones geográficas. En La Rioja, el artículo 6 de la Ley de sistemas de calidad agroalimentaria resuelve igualmente la cuestión de la naturaleza jurídica pública o privada de los órganos de gestión pero precisando que cuando se adopte la opción de la naturaleza privada, la asociación privada que resulte quedará abierta a todos los operadores. Así, el modelo establecido en La Rioja comprende el funcionamiento, gestión- permitiendo tanto las formas jurídico-públicas como las privadas-, promoción, control, certificación y procedimiento sancionador en el ámbito de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria.

En el ámbito del control y la certificación, cabe destacar que la Ley de sistemas de calidad agroalimentaria de La Rioja introduce una mención al autocontrol por los operadores y subraya que la principal característica de las figuras reconocidas como órganos de gestión de naturaleza privada es el autocontrol por parte de los operadores, y, en algunos casos, un control por certificaciones externas, basadas en el cumplimiento de una norma técnica, reglamento o pliego de condiciones. En el artículo 17 de la Ley de sistemas de calidad agroalimentaria de La Rioja se inserta una definición de Autocontrol cuya literalidad es la siguiente: “...*Los operadores serán los responsables primeros del cumplimiento de las normas que les afecten, ejecutando las actuaciones necesarias para acreditar el ci-*

(28) BOA núm. 142 de 13 de diciembre de 2006 y BOE núm. 22 de 25 de enero de 2007.

tado cumplimiento frente a las entidades externas de control y/o certificación y al órgano de la Comunidad Autónoma responsable de la superior inspección” (29). En idéntico sentido, se manifiesta el legislador aragonés.

Por último, el artículo 18 de la Ley 10/2007 articulaba esta posibilidad y la de fragmentación de las facultades corporativas en el territorio de Andalucía, pero el artículo 12.3 de la Ley 2/2011, de calidad agroalimentaria introduce la consideración de los consejos reguladores de las denominaciones de origen protegidas, indicaciones geográficas protegidas e indicaciones geográficas de bebidas espirituosas como corporaciones de Derecho Público con personalidad jurídica propia, para dar más relevancia a los productores y elaboradores en la autorregulación del sector (30).

En el ámbito autonómico, de este modo, existe un segundo grupo de Comunidades Autónomas en cuyas leyes sectoriales se identifican los órganos de gestión como modelos corporativos de naturaleza pública (31).

En estas Comunidades Autónomas, los órganos de gestión de las DOP e IGP aparecen solamente definidos como Corporaciones de Derecho público, como es el caso del artículo 8 de la ley de calidad agroalimentaria de Cataluña, en cuyo preámbulo se introduce la consideración de los consejos reguladores de las DOP e IGP como corporaciones de Derecho público con personalidad jurídica propia, a diferencia de la normativa anterior que los definía como órganos desconcentrados de la administración. Así, el artículo 10.1 de la Ley de Ordenación Vitivinícola de dicha Autonomía corrobora lo afirmado (32).

En este mismo sentido se manifiesta la normativa autonómica sobre la materia en Baleares (Artículo 3 del Decreto 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 la denominación de calidad, BOCAIB de 5.6.2004). Con carácter previo, el artículo 28 de la Ley 10/2003, de 22

(29) BOLR núm. 76 de 7 de junio de 2005 y BOE núm. 147 de 21 de junio de 2005.

(30) Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, BOJA núm. 70 de 8 de abril de 2011 y BOE núm. 99 de 26 de abril de 2011.

(31) GUILLEM CARRAU, J.: “Las denominaciones de origen y las reformas...”, p. 187.

(32) Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, modificada por la Ley 15/2005, de 27 de diciembre DOGC de 2.1.2006, y Ley 14/2003, de calidad agroalimentaria de Cataluña, DOGC de 1.7.2003.

de diciembre, de medidas tributarias y administrativas establece que los Consejos reguladores, u otros entes asimilados de gestión y control de denominación de calidad, creados y regulados por la normativa autonómica balear en vigor constituyen corporación de derecho público de base asociativa, con autonomía y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, que deben ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado, sin perjuicio de la aplicación del ordenamiento jurídico público respecto al ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas (33).

En el País Vasco, debe referenciarse el artículo 31.3 de la Ley 5/2004, de 7 de mayo, de ordenación vitivinícola (34). En artículo 58.2 de la Ley 17/2008 de calidad agroalimentaria se dispone en idéntico sentido al afirmar que la gestión de los distintivos de calidad y origen se realizará desde entidades públicas o privadas que velarán por el cumplimiento de los reglamentos de dichos distintivos, y donde estarán representados los sectores inscritos en los registros de los mismos (35)

En Murcia, el artículo 1 de la Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores, afirma que los Consejos Reguladores tendrán personalidad jurídica propia como corporaciones de Derecho público, autonomía económica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones (36). Complementariamente, véase también el artículo 12.2 de la Ley 2/2005, de 18 de febrero de protección y defensa de la calidad alimentaria gallega.

En Cantabria, los Consejos Reguladores también tienen la consideración de órganos desconcentrados en virtud de lo dispuesto en la Ley 3/2000, por la que se crea el Organismo Autónomo Oficina de Calidad Alimentaria (37). En idéntico sentido se manifiesta la Ley canaria que proclama

(33) Decreto 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 las denominaciones de calidad (BOCAIB de 5.6.2004).

(34) Ley 5/2004 de Ordenación Vitivinícola del País Vasco, BOPV de 24.5.2004.

(35) DOPV núm. 250 de 31 de diciembre de 2008 y BOE núm. 242 de 7 de octubre de 2011.

(36) Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores (BORM de 1.12.2003).

(37) Ley 3/2000, de 24 de julio, por la que se crea el Organismo Autónomo Oficina de Calidad Alimentaria (BOCA de 3.8.2000). y Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula el Sector Viúcola en Cantabria (BOCA de 22.2.2005).

que los Consejos Reguladores del Vino son Corporaciones de Derecho Público (38).

De igual modo, el legislador de la Comunidad Valenciana apunta la figura del Consejo Regulador para las DO y DOC de manera idéntica a la Ley 24/2003 en sus artículos 44 y siguientes, determinando que “...*los órganos de gestión son corporaciones de derecho público, que con carácter general, sujetan su actividad al derecho privado, y están dotados de personalidad jurídica propia y de plena capacidad para el desarrollo de sus fines, pudiendo realizar toda clase de actos de gestión y administración, excepto en las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades o funciones públicas, en las que deben sujetarse al Derecho administrativo*”, pudiendo un órgano de gestión ocuparse de dos o más denominaciones de calidad con IG, DO, DOC y, en su caso, vinos de pago (39). En la Comunidad Valenciana, tras la conocida como Ley de acompañamiento del año 2006, se ha establecido que todos los Consejos Reguladores creados hasta la fecha se constituyen como corporaciones de derecho público, sin perjuicio de dejar abierta para los futuros la posibilidad de adoptar una naturaleza jurídica pública o privada (40).

En este contexto, la doctrina también apunta la contradicción entre la nueva Ley de la Viña y del Vino y algunas leyes autonómicas. Así, por ejemplo, la normativa catalana en cuanto a los órganos de control y gestión es contradictoria con la emanada del legislador estatal. En particular, los artículos 25 y 26 de la Ley de la Viña y el Vino y el artículo 11 de la Ley autonómica catalana mantienen criterios completamente distintos respecto de la separación de los órganos de control y gestión de los Consejos Reguladores (41).

(38) Ley 1/2005, de 22 de abril, de creación del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria, BOE núm. 112, de 11.5.2005 y la Ley 10/2006, de 11 de diciembre, de los Consejos Reguladores de Vinos de Canarias.

(39) Ley 2/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat, de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana (DOGV nº 5019, de 2.6.2005) y Ley 10/2006, de 10 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (DOGV 5416, de 28.12.2006).

(40) Desde el punto de vista de la técnica normativa, merece especial atención en el ámbito de la Comunidad Valenciana, la opción elegida por Les Corts Valencianes para proclamar que los órganos de gestión de los Consejos Reguladores en la Comunidad Valenciana tendrán naturaleza de Corporaciones de Derecho Público. De este modo, se incluyeron unos preceptos *ex professo* y sin conexión con ninguna otra norma legal en el Capítulo XXVII, que reza “De la Protección de los sistemas de Calidad Agroalimentaria”, de la Ley 10/2006, de 10 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (DOGV 5416, de 28.12.2006).

(41) MARTÍN RODRIGUEZ, M.A. y VIDAL GIMÉNEZ, F.: “La nueva ley ..., p.61.

En todo caso, es criticable que el legislador haya escogido el menú directamente, sin permitir que fuera el propio sector el que según sus particularidades pudiera elegir entre una opción u otra de las que posibilitaba el legislador estatal (42).

5. LOS ARGUMENTOS A FAVOR DEL MANTENIMIENTO DEL CARÁCTER PÚBLICO DE LOS CONSEJOS REGULADORES

La posibilidad de que los órganos de gestión se constituyan como órganos de naturaleza jurídica privada fue una de las novedades de la legislación estatal que ha levantando las críticas de la doctrina administrativista, al considerarse que el abanico de posibilidades organizativas abierto es de difícil puesta en marcha por alejarse de la tradición jurídica de nuestro país (43).

López Benítez encontraba dificultades para entender que, salvo la certificación, el control y la sanción, el resto de funciones de los Consejos Reguladores pudieran ser calificadas de privadas tal y como ha hecho el legislador y para explicar su criterio pone como ejemplos la llevanza de registros, la calificación de añadas, la gestión de cuotas obligatorias, la adopción de normas de campaña, funciones todas ellas eminentemente públicas y cuyo ejercicio por entes privados puede ser cuestionado en el ordenamiento jurídico vigente (44).

Para Pino Tarragona, la naturaleza privada de un Consejo Regulador suponía la gestión por una entidad privada de las funciones públicas hasta ahora ejercidas por el Consejo, tales como la ordenación del sector, el establecimiento de normas sobre poda, riego, llevanza de registros, calificación de los vinos que optan a formar parte de la Denominación, cobro de tasas y exacciones parafiscales, etc. Aunque lo que realmente suscitaba problemas, desde la opinión de la autora citada, era el ejercicio de la potestad sancionadora (45).

(42) GUILLEM CARRAU, J.: *“La regulación de las denominaciones de origen a escala subestatal...p. 304. y “Las denominaciones de origen y las reformas...”, p. 183.*

(43) FANLO LORAS, A.: *Informe CCAA...”, p. 407.*

(44) LOPEZ BENITEZ, M.: *Del Estatuto del vino ...p. 235.*

(45) PINO TARRAGONA, G.: *“Público y privado en el modelo...”, p. 136.*

En este mismo sentido, lo complicado de entender, sostenía Gómez Lozano, es que “*cuando se habla de denominaciones geográficas y de procedimiento de reconocimiento, como competencia de las autoridades públicas al existir un interés público evidente, simultáneamente se habilita la posibilidad de insertar en la gestión de las mismas a órganos privados*” (46).

La doctrina criticó fundamentalmente la transferencia de parte de la competencia del control de calidad de los vinos a agentes externos a los Consejos Reguladores y de naturaleza privada, puesto que traería como consecuencias que parte de dicho control sería realizado por las empresas que ni siquiera tendrían una vinculación directa con el sector. Eso además del riesgo de abandono de la tutela administrativa sobre el particular y de relajación de los propios controles. Estos autores consideraban que este planteamiento se contradecía además con la declaración de demanialidad de los nombres protegidos por el artículo 17 de la Ley 23/2004, siendo altamente criticable que un órgano de gestión pueda tener naturaleza pública o privada (47).

En definitiva, conviene destacar que se trata de actividades desempeñadas tradicionalmente por la Administración, bien a través de sus propios servicios o bien a través de organismos autónomos de carácter administrativo, que pasa a ser desempeñada por sujetos de naturaleza jurídica privada.

De este modo se manifiesta, en el Derecho agroalimentario, el fenómeno del ejercicio privado de funciones públicas o la “huida al Derecho Privado”, que tuvo como consecuencia la reacción doctrinal a favor del reconocimiento de una “reserva de Derecho Administrativo”. Muñoz Machado considera que la mayor parte de estas valoraciones sobre las actividades desempeñadas por la Administración han dejado de ser exactas en nuestro tiempo al producirse una real y profunda aproximación entre muchas instituciones del Derecho Público y del Derecho Privado, y en modo alguno puede decirse hoy que sean siempre aquellas las que

(46) GÓMEZ LOZANO, M^a. M.: *Denominaciones de origen y otras...*, p. 30.

(47) Entre otros: GOMEZ LOZANO, M^a.: *Denominaciones de origen y otras...*, p.30; MARTIN RODRIGUEZ, M.A. y VIDAL GIMÉNEZ, F.: “La nueva ley ...”, p. 64.

ofrecen mayores garantías de estabilidad de las relaciones o de cumplimiento de las obligaciones que resultan de las leyes o de los contratos. Se alude a la «huida al Derecho privado», como la tendencia al empleo del Derecho civil, mercantil o laboral por las Administraciones públicas. La expresión fue acuñada por Fritz Fleiner, en respuesta a las preocupaciones surgidas entre los administrativistas en Alemania, donde existe un amplio campo para la utilización del derecho privado, dada la ausencia de categorías jurídicas como el contrato administrativo o el dominio público (48).

Como reacción a esta huida se desarrolló, la teoría de la reserva de Derecho Administrativo que proclamaba la existencia de un ámbito nuclear, a menudo criticado por su imprecisión, que no comprende sin embargo sectores materiales o funcionales determinados sino una serie de formas de actuación, recursos, procedimientos y dispositivos organizativos que resultan imprescindibles para la capacidad de funcionamiento en el ámbito público (49).

En nuestro ámbito, Del Saz considera que esta reserva impediría que la Administración se convirtiese en una persona de Derecho privado más, evadiéndose de las garantías y controles a cambio de perder sus privilegios e impediría que determinados actos administrativos quedaran, con la excusa de ser actos técnicos o de gobierno, excluidos del control jurisdiccional (50).

En definitiva, en el caso que nos ocupa, no nos hallamos ante una delegación administrativa conferida en un marco contractual o de convenio, como sucede por ejemplo en el ámbito del urbanismo con el agente urbanizador, sino de una atribución normativa que reconoce a los sujetos beneficiarios de la misma una flexible autonomía funcional, tampoco es un claro supuesto de concesión ni de autorización administrativa.

(48) Apunta Muñoz Machado que el fenómeno de la huida hacia el Derecho privado se acelera a partir de los años sesenta con la idea de que el Derecho Administrativo, con sus procedimientos, rituales, garantías y controles, es una herramienta demasiado pesada como para que la Administración pueda actuar con eficacia, mucho más si se pretende competir en mercados de bienes y servicios en los que también está presente la iniciativa privada. Entre otros, véase: MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de...*, p. 69 y 71; SAINZ MORENO, F.: "Ejercicio privado de funciones ...", p. 1699; SALAS ARQUER, J.M.: "Huida al Derecho privado...", p. 399.

(49) SCHMIDT-ASSMANN, E.: *La Teoría General del...*, p. 218.

(50) DEL SAZ, S.: "Desarrollo y Crisis del Derecho...", p.173.

Por ello, la situación no exime de tutela administrativa porque los Poderes públicos no pueden verse afectados por el desempeño privado de las tareas inherentes a la calidad, en particular, cuando se ven en juego los intereses legítimos de los consumidores (51).

En este sentido, por parte de la doctrina, se apuntó que el legislador español debería haber mantenido que el órgano de gestión debía tener personalidad jurídica de naturaleza exclusivamente pública pues sólo así se podría mantener la tutela de la administración sobre su gestión y podría actuar también en relación con la inscripción en los registros establecidos por la normativa vigente. Lo *“acertado y congruente con la declaración de demanialidad de los nombres protegidos hubiera sido adoptar la solución de la Ley de Aguas de otorgar el control a los entes públicos como son los organismos de cuenca”* (52).

Coello Martín afirma que, tras la Ley 24/2003, se estableció un modelo institucional facticio que ha demostrado, y está demostrando su escasa eficacia. Abandonar una figura institucional asentada de base corporativa, como son los Consejos Reguladores, permitía recuperar un nuevo corporatismo *iure privato* y fomentar la estatalización de todas las relaciones económicas y profesionales (53).

6. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA COMO ALTERNATIVA DE GESTIÓN PARA LOS SIGNOS DE CALIDAD AGROALIMENTARIA

Señala Embid Irujo que hablar hoy de colaboración entre el sector público y el sector privado en la realización de actividades, con independencia del objeto concreto que con ellas se persiga, no supone en sentido estricto, una novedad absoluta (54).

No obstante, sí que es una novedad atender a las posibilidades de organizar la gestión de un signo distintivo, al que se le reconoce la naturaleza de dominio público, con un régimen de colaboración público-privada

(51) MIGUEZ MACHO, L. y RODRIGUEZ-CAMPOS GONZALEZ, S.: *“La certificación privada...”*, p. 18.

(52) MARTIN RODRIGUEZ, M.A. y VIDAL GIMENEZ, F.: *“La nueva ley de la viña y del ...”*, p. 63.

(53) COELLO MARTIN, C.: *“Vinos artificiales y vinos facticios. Algunos rasgos...”*, p. 81.

(54) EMBID IRUJO, J.M.: *“Introducción general...”*, p. 28.

como el que supone la constitución de una fundación para el interés general.

Con carácter previo hay que matizar que el hecho de hablar de fundaciones o asociaciones como modelos organizativos para la gestión de los signos de calidad agroalimentaria no implica que la Administración desaparezca de los mismos.

Precisamente, la presencia de la Administración en el llamado tercer sector está ampliamente generalizada e incluso en algunas ocasiones la iniciativa fundacional proviene del propio sector público o la fundación se incardina en el conjunto de entes del denominado sector público.

Esto ocurre así porque, por un lado, el derecho de fundación para fines de interés general del artículo 34 de la Constitución se reconoce también a las Administraciones públicas a pesar de no existir una previsión constitucional expresa como queda patente en el artículo 44 de la Ley 50/2002 de fundaciones del Estado. Por otro, estas afirmaciones se complementan con las necesarias precauciones que deben tomarse cuando la Administración pública constituye o participa en fundaciones privadas o éstas se dedican a gestionar diversos servicios como son la participación en los órganos de gobierno, la fiscalización externa correspondiente por el Tribunal de Cuentas o equivalente autonómico, las facultades de nombramiento de patronos, etc., porque no existe posibilidad en las fundaciones de atribuir automáticamente a la aportación económica una participación proporcional en el control de la fundación. Por eso, en el ámbito autonómico, por ejemplo, en el País Vasco se han regulado algunos de éstos aspectos en la disposición adicional cuarta de la Ley 7/2007, de asociaciones del País Vasco. Aunque parezca que se acude a estas figuras por huir de las constricciones que establece el Derecho administrativo, señala Pariente de Prada que la realidad no es tal porque estas fundaciones del sector público o privadas de participación pública, actualmente, son susceptibles de ser fiscalizadas por los órganos de control y fiscalización autonómicos o estatales, hay un incremento de la actividad de control parlamentario sobre las mismas y están sujetas a la legislación en materia de hacienda pública, contratación administrativa y función pública (55).

(55) PARIENTE DE PRADA, I.: "Reflexiones preliminares...", p.17.

En definitiva, el marco de referencia para la evolución de los actuales Consejos Reguladores-Corporaciones de derecho público se amplía por la propia evolución del Derecho de sociedades. Como apunta Embid Irujo, uno de los rasgos de la teoría general de las personas jurídicas de Derecho privado en el ordenamiento español es el surgimiento de nuevas categorías como tercer sector, economía social y economía sostenible, que abarca un amplio conjunto de personas jurídicas de naturaleza privada dentro del cual entrarían las entidades sin ánimo de lucro, como las fundaciones, así como la fungibilidad del propio derecho de sociedades que permite las transformaciones heterogéneas desde tipos de sociedades de capital a fundaciones, por ejemplo. No obstante, el profesor Embid Irujo considera que es posible afirmar que ciertas formas jurídicas son más idóneas que otras para servir a la colaboración público-privada en función de los fines que éstas persigan (56).

Por eso, a los efectos que nos ocupan, para seleccionar modelos de referencia es conveniente recordar las finalidades que persigue la creación de un órgano gestor de un signo de calidad agroalimentaria y las funciones que se le atribuyen.

Fundamentalmente, desde el punto de vista agronómico, en el caso de los vinos, el Consejo Regulador se ocupa del estudio y la elaboración de toda propuesta de reglamentación relativa a la ordenación, orientación, regularización y organización del mercado del vino en la zona definida para fomentar la demanda e imagen de los vinos, asegurar el control efectivo de la reglamentación básica, certificar el origen y establecer un contacto permanente entre viticultura, vinicultura y comercio (57).

Como ya afirmamos en su día, esta afirmación es válida *mutatis mutandi* para los órganos de gestión de las DOP e IGP del resto de productos agrícolas y alimenticios (58). Desde el punto de vista jurídico, corresponde, en primer lugar, determinar el ámbito de competencias que tienen reconocidos en nuestro Ordenamiento los Consejos Reguladores. Así, este ámbito se extiende en lo subjetivo, a las personas inscritas en sus di-

(56) EMBID IRUJO, J.M.: "Introducción general....", p. 36.

(57) GUILLEM RUIZ, J.V.: "El futuro de....", p. 2540.

(58) GUILLEM CARRAU, J.: "Denominaciones geográficas de calidad", p. 318.

ferentes registros (59); en lo objetivo, a los productos amparados por la denominación de origen (60); y, en lo territorial, a la respectiva zona de producción delimitada geográficamente en su Reglamento, cuestión ésta última de difícil conceptualización (61).

En segundo lugar, en cuanto a las competencias tradicionalmente reconocidas en el ordenamiento jurídico a los Consejos Reguladores, la primera de ellas consiste en la posibilidad de realizar un proyecto de reglamento que sea susceptible de convertirse en la norma básica que rijan la organización y el funcionamiento de la denominación de origen o la indicación geográfica (62). La segunda de las competencias atribuidas tradicionalmente a los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen es la gestión de la producción que queda amparada en su territorio. Desde la adopción de la Ley 24/2003 se instaura el principio de principio de separación de los sistemas de control y de gestión.

En definitiva, lo que no se puede obviar es que la labor encomendada al Consejo Regulador por la legislación estatal y comunitaria es ingente en funciones y competencias. En relación con las funciones del Consejo Regulador, el artículo 87 de la Ley 25/1970 y, de modo similar, el artículo 26 de la Ley 24/2003, determinan, entre otras, las funciones de orientar, vigilar y controlar la producción, la elaboración y calidad de los productos

(59) La inscripción en los registros es voluntaria pero sólo los productores inscritos en los mismos tienen derecho a usar la denominación y disfrutar de las prerrogativas y ventajas arrojadas a dicha condición, así como la obligación de cumplir las disposiciones del reglamento, el acatamiento de los acuerdos del consejo regulador y el p.o de las exacciones establecidas a favor de éste.

(60) La competencia del Consejo Regulador en función del criterio objetivo se extiende a cualquiera de las fases de producción, elaboración, crianza, circulación y comercialización, abarcando potestades muy diversas, entre otras: la de fomento en relación con los productos amparados; la actividad de limitación manifestada en autorizaciones singulares y circulares de carácter general y en la potestad de inspección a través de sus propios veedores. (Vid LOPEZ BENITEZ, M.: Las denominaciones... p. 156).

(61) En materia de denominaciones de origen vínicas tan relevante es la zona de producción como la de crianza. El Tribunal Supremo entiende que los productores no tienen derecho a exigir una invariabilidad en la delimitación territorial de dichas zonas de producción y crianza (STS de 10 de junio de 1980, JUR 3170) pero que, aún siendo este concepto de "zona de producción" jurídicamente indeterminado, no es una potestad discrecional. .

No obstante, la administración goza de cierto margen de apreciación que le permite considerar técnicamente aquellos elementos que valoren relevantes (STS 13.6.1984, Aranzadi 4673). En este mismo sentido, se ha manifestado, en sentencia de 25 de abril de 1989, el TJCE: "... si bien corresponde a las autoridades nacionales realizar la delimitación precisa del área de producción vitícola, basada, en la medida de lo posible, en la parcela o subparcela de la vid, tal y como se establece en el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento nº 338/1979, y si para ello, las autoridades nacionales disponen necesariamente de una cierta facultad de apreciación, los criterios que éstas han de tener en cuenta a tal fin, son, en lo esencial, los establecidos en el Derecho comunitario."

(62) GUILLEM CARRAU, J.: Denominaciones geográficas de calidad..., p.335.

amparados por la Denominación de Origen, el velar por el prestigio de ésta en el mercado nacional y extranjero, persiguiendo las utilizaciones indebidas, y la promoción y propaganda para la expansión de mercados, así como su estudio.

El legislador estatal precisa que el Consejo Regulador ejerce las facultades delegadas por los órganos competentes de las Administraciones Públicas y debe colaborar en las tareas de formación y conservación que le sean encomendadas por la misma, expedir los certificados de origen y garantía y gestionar directamente las exacciones legalmente establecidas y cuantas percepciones le correspondan, así como recaudar las multas y ejecutar las sanciones impuestas (63).

Así, en cierto modo, el Consejo Regulador es el guardián de la Denominación de Origen, sin perjuicio de cuantas funciones le pueda atribuir su Reglamento. De esta manera, el Consejo Regulador actúa con plena responsabilidad y capacidad jurídica de obligarse y comparecer en juicio, tanto en España como en el extranjero, ejercitando las acciones que le correspondan en su misión de preservar y defender los intereses generales de la Denominación de Origen (64).

Corresponde pues a los Consejos Reguladores la aplicación de un régimen protector concreto para las DO e IG como signos distintivos integrados en la propiedad industrial o desde las reglas de represión de la competencia desleal (65).

(63) El régimen sancionador de los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vínicas está regulado en el Título III de la Ley 24/2003. Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen de productos agroalimentarios no vínicos no se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación referido y deberán ajustarse en el ejercicio de la potestad sancionadora a lo establecido en el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/1993, de 26 de marzo).

(64) GUILLEM CARRAU, J.: *Denominaciones geográficas de calidad* ..., p.336.

(65) Audier destaca, en primer lugar, el reconocimiento jurídico de una DOP o IGP viene provocado por el interés de los productores en defenderse frente a las posibles situaciones de competencia desleal que puede suscitar la utilización por los competidores de la denominación de un producto reputado o denominaciones similares. Por ello, en muchas ocasiones en el origen del reconocimiento jurídico de una DOP o IGP se encuentra un acuerdo interprofesional, una reglamentación que determina las condiciones de elaboración de un determinado producto, etc. En segundo lugar, a este interés se añade el interés de los consumidores, que se protege mediante el establecimiento de medios que permitan evitar las confusiones debidas al uso fraudulento de un término reservado para denominar un producto de calidad determinada. (véase: AUDIER, J.: "Para una calificación jurídica...", p. 10).

En este sentido, léase también: BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: "Nociones Introductorias...", p. 87; COELLO MARTÍN, C.: y GONZALEZ BOTIJA, F.: "El embotellado del vino ...", p. 43; GOMEZ LOZANO, M.M.: "Denominaciones de origen y otras, p. 101 y ss.

Como decíamos, señala Coello Martín que, por la evolución hacia modelos organizativos de naturaleza privada y el consecuente desapoderamiento de competencias públicas en el ámbito de los órganos de gestión de las denominaciones geográficas, se produce la asunción del control disciplinario por la Administración pública y pérdida del mismo por los titulares del derecho de propiedad industrial (66).

En cualquier caso, los Consejos Reguladores, reconocidos tradicionalmente como corporaciones de Derecho público de base asociativa, con autonomía y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, deben ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado, sin perjuicio de la aplicación de la normativa estatal básica, la normativa comunitaria y la normativa autonómica, así como la reglamentación de la denominación de calidad y el reglamento propio de organización y funcionamiento respecto al ejercicio de las potestades administrativas que tenga atribuidas. De igual modo ocurrirá, eventualmente, con los órganos de gestión de naturaleza privada que sustituyan a los Consejos Reguladores en virtud de lo dispuesto en la Ley 24/2003.

Por eso, apunta Embid Irujo que si la finalidad de la colaboración público-privada es simple y llanamente económica o el ejercicio de una actividad empresarial, la forma jurídica idónea es algún tipo de sociedad de capital; si la finalidad es prestacional o de fomento podría abrirse el abanico a las cooperativas; sin embargo, en ocasiones, la finalidades concretas y la complejidad de las atribuciones pueden llevar a la creación de un conjunto de personas jurídicas, de la misma o de distinta naturaleza, al servicio de un designio unitario en el marco de las finalidades perseguidas en dicha colaboración (67).

Aplicando el razonamiento expuesto a los órganos de gestión de los signos de calidad agroalimentaria, a la vista de la complejidad de las funciones y competencias descritas, cabe plantear la necesaria creación de un conjunto de figuras asociativas en función de la efectividad de cada una para cumplir una función y, todas ellas, bajo el prisma común de la protección, defensa y promoción del signo distintivo. De hecho, no es raro encontrar

(66) COELLO MARTIN, C.: *“Vinos artificiales y vinos facticios. Algunos rasgos de...”, p. 81.*

(67) EMBID IRUJO, J.M.: *“Introducción general...”, p. 39.*

en la actualidad casos en los que el Consejo Regulador es el eje matriz de un conjunto de empresas, fundaciones o asociaciones dedicadas a los más diversos fines en relación con la DO como puede ser la producción de bienes accesorios y embalajes, la formación, las misiones comerciales y la promoción, la titularidad de los bienes patrimoniales, etc. El único aspecto que por prescripción legal no debería estar bajo la matriz es la cuestión del control.

Sin perjuicio de ello, también puede optarse por fórmulas más sencillas de organización en torno a un único ente que alternativamente a la corporación de derecho público, allá donde se permita o donde se modifique la ley a tal efecto, podría adoptar forma jurídico-privada.

Entre estas formas societarias parece más adecuado centrar la atención en aquellas que se consideran “sin ánimo de lucro” y, por ello, se han escogido el modelo de la fundación y el de la asociación, que se analizan a continuación.

6.1. ¿El Consejo Regulador-Fundación empresa?

Cabe plantearse la viabilidad de la elección de la fundación como forma jurídica para la gestión de los signos de calidad agroalimentaria. Como es sabido, las fundaciones son consideradas operadores jurídicos en el tráfico jurídico-económico puesto que desarrollan en el mismo la actividad económica relacionada con los fines fundacionales para los que fueron creadas (68).

Si tradicionalmente se conceptuaba la fundación como un patrimonio dirigido a un fin, actualmente se trata de una organización no necesariamente dotada de patrimonio suficiente pero con capacidad de obtenerlo y ello ha supuesto un influjo creciente de la normativa de las sociedades de capital y provocado que no sea una persona jurídica de gestión

(68) A esta realidad del tráfico jurídico económico no resultan ajenas las fundaciones en general, a las que incluso se llega a calificar como operadores económicos en el mercado en cuanto que obtienen recursos en éste, los emplean en dicho ámbito para cumplir sus fines, disponen presumiblemente de una fuerza laboral y han de racionalizar su conducta con arreglo a procedimientos de gestión contables típicos de los sujetos actuantes en el mercado [EMBED, en MUÑOZ MACHADO et al., CLFM, pp. 362 y 401-402].

fácil (69). Constituyen fundación-empresa tanto las fundaciones dotacionales como las fundaciones funcionales constituyen realmente especies del género representado por la fundación-empresa, las cuales se encuentran individualizadas por la nota de que en las primeras la actividad mercantil desarrollada por la fundación no se identifica con el fin fundacional, a diferencia de lo que sucede con las segundas (70).

En la legislación estatal, destaca la doctrina, se prevé un doble enfoque: de un lado, el ejercicio de actividades empresariales por parte de las fundaciones, ya sea para el cumplimiento directo de sus fines o para la consecución de ingresos necesarios para la financiación de sus programas de acción y, de otro lado, la titularidad accionarial de las fundaciones en las sociedades mercantiles, bien como una forma de inversión que sirva para administrar optimizando su dotación fundacional, o bien por haberlos recibido del propio fundador *ab initio* formando parte de la fundación rotacional, o a través de legados o donaciones (71).

En esta línea de pensamiento la expresión fundación-empresa se reserva para designar aquellos supuestos en que el ejercicio de las actividades mercantiles e industriales constituye por sí mismo el fin fundacional, de modo exclusivo o cumulativamente con otras finalidades ajenas a la actividad económica en sí misma (72). En su caso, para el desarrollo de la actividad de un Consejo Regulador con la forma jurídica de una fundación-empresa, cualquier tipo de actividad empresarial que desarrolle deberá encontrar cobijo en alguno de los fines y actividades desglosados en el artículo que proceda de sus Estatutos fundacionales y respetar el régimen establecido en los mismos respecto a su planificación -por el Patronato- dentro de los programas de ac-

(69) EMBID IRUJO, J.M.: "Introducción general...".p. 40 remite para el estudio de los caracteres de la fundación en el Ordenamiento jurídico a MUÑOZ MACHADO, CRUZ AMORÓS Y DE LORENZO GARCÍA (dirs) *Comentarios a las Leyes de Fundaciones y Mecenazgo*, Madrid, 2005 y OLAVARRIA, J.: *Comentarios a la Ley de Fundaciones*, Valencia, 2008 y DE LORENZO, PIÑAR MAÑAS Y SANJURJO (dirs) *Tratado de Derecho de Fundaciones*, Madrid 2010.

(70) EMBID, en MUÑOZ MACHADO et al., *CLFM*, p. 400, y *DL*, núm. 46, 1995, p. 25.

(71) EMBID IRUJO, J.M.: "Obligaciones y ...", p. 133. .

(72) LA CASA GARCÍA, R.: *La fundación empresa en Tratados de Derecho Mercantil*, Marcial Pons, 2009, p.24 y ss.

tuación en los términos, condiciones y quórum establecidos en los Estatutos (73).

El régimen legal sería básicamente el mismo que el de la fundación común pero con algunas especialidades. Así, el desarrollo de las actividades se financiará con los recursos que provengan del rendimiento de su patrimonio y, en su caso, con aquellos otros procedentes de las ayudas, subvenciones y donaciones que reciban según lo dispuesto en sus Estatutos. El reparto de los recursos obtenidos será conforme al ordenamiento vigente según la remisión que realizan los Estatutos. El legislador estatal determina que, como mínimo, el 70 por ciento del valor neto de las rentas e ingresos obtenidas por la Fundación debe ser destinado a la realización de fines fundacionales, el resto tendrá como destino la creación de reservas o el incremento de la dotación fundacional (artículo 27 de la Ley estatal) (74).

No obstante, para el Tribunal Constitucional no es evidente la importación del concepto de fundación-empresa. En este sentido, considera el TC que si bien el legislador está abocado a reconocer y garantizar el derecho de fundación, no está sin embargo obligado a reconocer la posibilidad de constituir las llamadas “fundaciones-empresa” (75). Aunque la

(73) Como señala La Casa García en la introducción a su obra sobre la fundación-empresa “el verdadero objeto de la disciplina examinada lo constituye una concreta clase de actividad económica, singularizada por desarrollarse habitualmente con el propósito de lograr beneficios: esto es, con unos costes inferiores a los ingresos obtenidos [SOTILLO, en OLAVARRÍA, CLF, p. 646]. El desarrollo reglamentario —con mayor propiedad, si bien hubiera sido preferible el empleo del calificativo empresarial— autoriza el desarrollo de actividades mercantiles —en lugar de la imprecisa, por genérica, alusión a las actividades económicas contenida en la regulación legal— por parte de las fundaciones, que tiene lugar «cuando realicen la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos, o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios para obtener lucro» (art. 23.2, párr. 1.º, RFCE, véase igualmente art. 3.3 Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo). Tal caracterización entronca con lo que se considera rasgo esencial de la empresa, a saber: el planteamiento y ejecución de una actividad en términos de economicidad, es decir, con la tendencia a obtener el máximo rendimiento económico de los factores productivos invertidos, con las limitaciones que derivan del cuadro general de instituciones sociales y políticas dentro del cual debe desarrollarse la actividad económica, o del carácter peculiar de la empresa particular [VALERO, Fundación empresa, pp. 138-139].”

(74) MECO TÉBAR, F: “Artículo 27 ..., p. 711.

(75) «El concepto de fundación-empresa en sus diversas modalidades constituye una de tantas importaciones de la doctrina alemana que se han realizado o intentan realizarse en nuestro Derecho. No es, por supuesto, tarea de este Tribunal determinar si es posible y, en caso afirmativo, en qué condiciones, esa importación. Basta con señalar, a los efectos que aquí interesan, no sólo que la doctrina no es unánime sobre cuáles serían las condiciones y las medidas legislativas para llevarla a cabo, especialmente cuando se trata de la llamada “fundación-empresa funcional” aplicada a un tipo de empresas tan peculiar como son las entidades de crédito, sino que en todo caso, resultaría discutible en qué medida tal concepto encajaría en el de fundación protegida por el artículo 34 de la Constitución». (STC 49/1988, de 22 de marzo, sobre Órganos Rectores de Cajas de Ahorro).

legislación estatal parece no reconocer esta categoría, hay legisladores autonómicos que sí lo hacen (76).

Actualmente, la doctrina científica coincide en afirmar que las fundaciones son operadores económicos en el mercado y, en función de ello, con sujeción a las normas de competencia, perciban rentas ingresos, incluso participen en sociedades mercantiles o las constituyan para la realización de los fines fundacionales. Otra cuestión es el régimen específico que ha diseñado el legislador en relación con dichas rentas o ingresos y con la propia estructura de funcionamiento de la Fundación.

Con el fin de resolver sobre la citada viabilidad existen una serie de ventajas o aspectos prácticos de gran interés como son la posibilidad de actuar como empresa, la valoración de la dotación fundacional, la estructura mínima fundacional y el régimen tributario de las fundaciones (sobre todo respecto al IVA). Ante las ventajas operativas y de tipo fiscal que se han enumerado, la configuración del Consejo Regulador como fundación-empresa pasaría por la creación de una fundación de tales características que básicamente se identifica porque su objeto social será la actividad económica concreta de gestionar el signo distintivo.

6.2. El Consejo Regulador ante el modelo de las Asociaciones

La asociación se caracteriza por sus fines (ideales o extraeconómicos) y su carácter corporativo por lo que resulta atractiva también desde el punto de vista jurídico para el esquema de funcionamiento de los órganos de gestión de los signos de calidad (77). Como la asociación refleja una organización más sencilla y ligera de cargas, según el tipo, el tamaño o la di-

(76) Afirma La Casa que “ Sin perjuicio del análisis detenido que la cuestión requiere, que se remite a un momento posterior (véase infra capítulo III, II.B.c), es indiscutible que los términos de la caracterización de la fundación-empresa funcional anteriormente enunciada encuentran apoyo en otras normas —relativamente abundantes— de Derecho positivo, especialmente en el emanado de algunas Comunidades Autónomas. En efecto, la disciplina de las fundaciones encierra en ocasiones un tratamiento diferenciado de las actividades mercantiles o industriales cuyo desarrollo representa por sí mismo la observancia de dicho fin o de una parte del mismo [véanse arts. 20.3 LFVal, 333-5.a) CCCat, 22.1 LFCL y 31.1 LFLR], que integran un categoría aparentemente diversa de la formada por las actividades empresariales que tienen relación con los fines fundacionales o son accesorias, complementarias o subordinadas respecto de los mencionados fines o resultan necesarias para el sostenimiento de la fundación [véanse arts. 24.1 LF, 25.1 LFPV, 27.1 LFCan, 19.1 LFMad, 333-5.b) CCCat, 22.1 LFCL, 31.1 LFLR, 33.3, párr.1.º, LFGal y 33.1 LFAnd] Véase LA CASA GARCÍA, R.: *La fundación empresa...*, p.24.

(77) SANTOS MORÓN, M.J.: “¿Es la asociación...”, p. 72.

mensión del Consejo Regulador puede interesar acudir a esta forma jurídica (78).

Otro elemento clave del modelo asociativo es la exigencia de funcionamiento democrático (art. 2.5 LODA) que se manifiesta en la posibilidad de elegir órganos de gobierno mediante el principio de sufragio universal, la posibilidad de participar en los órganos de gobierno, la renovación periódica de los dirigentes y la posibilidad de control de los mismos, la posibilidad de participar en la toma de decisiones y la aplicación del principio mayoritario y la igualdad de derechos y la prohibición de discriminaciones (79).

Para el desarrollo de actividades económicas como las que normalmente desarrollan los Consejos Reguladores en ejercicio de sus funciones se tendrá que tener en cuenta que, en el caso de adoptar la forma jurídica de asociación, será necesario hacer constar en los estatutos de la asociación, de acuerdo con el art. 7.1 LODA, un conjunto de contenidos entre los que figura “ los fines y actividades de la asociación, descritos de forma precisa” y “el patrimonio inicial y los recursos económicos de los que se podrá hacer uso”, entre otros aspectos.

Como señala la doctrina no se reconocen limitaciones a la capacidad de obrar y por lo tanto a la realización de actividades empresariales por las asociaciones (80). Otra cosa es que el carácter no lucrativo de la asociación lleve a que los beneficios obtenidos del ejercicio de actividades deban dedicarse exclusivamente al cumplimiento de sus fines (art. 13 LODA). En todo caso, un aspecto interesante para el desarrollo de actividades económicas es que el modelo de asociación no exige el desembolso de ningún patrimonio inicial.

De igual modo, en principio, nada impide que los productores agrupados para la gestión del signo distintivo, en virtud del art. 19 LODA, ejerzan el derecho a asociarse, señalando que la integración en una asociación

(78) Hay que entender, de acuerdo con los criterios contenidos en el art. 5.1 Ley Orgánica del Derecho de Asociación (LODA), que la asociación existe donde se pone de manifiesto que se requiere el acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular.

(79) BELUCHE RINCÓN: “La autonomía...”, p. 346.

(80) MARÍN LOPEZ, T.: “Personalidad ...”, p. 71 y ss.

constituida es libre y voluntaria, debiendo ajustarse a lo establecido en los estatutos, que pueden establecer incluso distintas clases de socios (81).

La cuestión específica del Consejo Regulador es que se podrá reservar el derecho de admisión de nuevos asociados en función del cumplimiento de determinados requisitos, como son el cumplimiento del pliego de condiciones. El asociado tiene el derecho fundamental de abandonar la pertenencia a una asociación en cualquier tiempo, aunque el ejercicio del derecho de separación no supondrá la extinción de las deudas que por cuotas, derramas u otros conceptos, mantenga el asociado que se separe con la asociación (82).

En cualquier caso, el régimen económico de las asociaciones puede constituir una de las razones a favor de utilizar este modelo o traje social para los órganos de gestión de los signos distintivos por su sencillez y flexibilidad. En cuanto al patrimonio fundacional, se podrá hacer constar en los Estatutos una cantidad concreta calculada en función de la suma del conjunto de bienes y derechos aportados por los socios fundadores. Como señala Santos Morón, sólo cuando la asociación está inscrita responde

(81) Con carácter más general, el art. 2 LODA establece que “todas las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos”. De igual modo, el art. 23.1 LODA establece el derecho fundamental de los asociados a separarse voluntariamente de una asociación. Este derecho ya estaba anunciado en el art. 2.3 LODA pues establece que nadie puede ser obligado a integrarse en una asociación o a permanecer en su seno. En cuanto a los socios, deben fijarse las normas concretas de admisión y pérdida de la condición de socio y el órgano competente para decidir la admisión o separación de socios. La cualidad de ser socio de una Asociación se adquiere por propia voluntad. Los Estatutos pueden establecer requisitos especiales exigibles para poder asociarse. Se distinguen socios fundadores de socios de número y cabe la existencia de Socios Honorarios (concesión honorífica que se otorga a personas ilustres); Socios Protectores (aquellas personas donantes de recursos económicos a la Asociación).

(82) Finalmente, todo asociado tiene derecho a ser informado acerca de la composición de los órganos de gobierno y representación de la asociación, de su estado de cuentas y del desarrollo de su actividad. Y tiene derecho a ser oído con carácter previo a la adopción de medidas disciplinarias contra él y a ser informado de los hechos que den lugar a tales medidas. En este sentido, el art. 22 LODA establece que son deberes de los asociados: compartir las finalidades de la asociación y colaborar para la consecución de las mismas; pagar las cuotas, derramas y otras aportaciones que, con arreglo a los Estatutos, puedan corresponder a cada socio; cumplir el resto de obligaciones que resulten de las disposiciones estatutarias y acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos de gobierno y representación de la asociación. No se podrán imponer sanciones a los asociados sin que previamente se haya tramitado el pertinente procedimiento disciplinario previsto en los estatutos e instruido por órgano diferente del que fuera competente para resolverlo. El procedimiento disciplinario tiene que garantizar los derechos de las personas asociadas respecto de las que se instruya dicho procedimiento. En este sentido, es evidente que las personas frente a las que se instruya el procedimiento tendrán derecho a ser informadas de la acusación formulada contra ellas y a conocer los hechos en los que se fundamenta dicha acusación. De igual manera, tendrán derecho a ser oídas con carácter previo a la adopción de cualquier medida disciplinaria contra ellas. En la imposición de las sanciones se deberá guardar la debida proporcionalidad con la gravedad de la infracción cometida, debiendo siempre motivarse las resoluciones sancionadoras (art. 25.2 LACV). En el supuesto de que la sanción que se estableciese fuera la de separación del asociado, para que dicha sanción pueda hacerse efectiva se requerirá, en todo caso, la ratificación de la misma por la asamblea general.

exclusivamente el patrimonio asociativo de las obligaciones (contractuales y extracontractuales) de la asociación y no existe responsabilidad personal de los asociados por las deudas de la asociación (83).

Respecto a los recursos económicos, podemos afirmar que coinciden en gran parte las capacidades de obtención de recursos de las asociaciones con los que se reconocen actualmente en la legislación vigente a los Consejos Reguladores como corporaciones de derecho público. Así, los medios previstos con los que una Asociación- Consejo Regulador contaría para su subsistencia: aportaciones económicas de los socios, cuotas (de entrada, ordinarias, extraordinarias), subvenciones de Administraciones Públicas, donaciones de personas naturales o jurídicas, ingresos generados por las actividades de la Asociación en cumplimiento de sus fines, etc. Lo que sí plantea dificultades es admitir que la Asociación-Consejo Regulador pueda gestionar el cobro de tasas en delegación o encomienda de servicios de la Administración. También resulta complicado admitir que pueda cobrar las tasas contempladas en la legislación estatal o autonómica.

Además, la flexibilidad económica del funcionamiento de las asociaciones es muy amplia pero no total ya que hay que tener cuenta que es necesario gestionar económicamente los recursos de la entidad, siendo obligatorio indicar en los Estatutos el régimen de contabilidad y documentación, así como la fecha de cierre del ejercicio asociativo.

El régimen de responsabilidad de las asociaciones viene previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica 1/2002, cuyos dos primeros apartados, establecen la responsabilidad patrimonial de la asociación, excluyendo la de los asociados, quienes nunca responderán con su patrimonio de las deudas que la asociación haya podido contraer. Esta responsabilidad patrimonial se extiende incluso después de la disolución, hasta después de terminar la liquidación de la entidad (la asociación conserva su personalidad jurídica mientras no se apruebe su baja en el registro de Asociaciones).

(83) SANTOS MORÓN, M.J.: *“¿Es la asociación...”, p. 75.*

Otro de los aspectos singulares de la estructura de la asociación que llama la atención para la gestión de los signos de calidad agroalimentaria es la estructura mínima que precisa el modelo asociativo. Partiendo de la libertad de auto organización, la legislación estatal en su artículo 11 contempla la existencia de dos órganos: la asamblea general y el órgano de representación, sin perjuicio de la posibilidad de crear órganos adicionales. La Asamblea General es el órgano de gobierno y la Junta Directiva es el órgano de representación (84).

En definitiva, el modelo asociativo no tiene por qué descartarse para los Consejos Reguladores y debería ser objeto de más atención porque, en cuanto a la estructura, no supone un cambio tan traumático respecto a la composición orgánica actual de los Consejos Reguladores como corporaciones de derecho público que, básicamente, cuentan con un Consejo de dirección y con una Asamblea en la que participan todos los productores asociados.

7. LA OPCIÓN DEL CONSEJO REGULADOR- INTERPROFESIONAL

Pese a la relevancia de las críticas y consideraciones expuestas en defensa del carácter público de los Consejos Reguladores, ya en 2007 se manifestó la necesidad de evaluar el funcionamiento de los órganos de gestión de naturaleza privada en aquellos ámbitos territoriales y niveles para los que sean reconocidos por las administraciones estatal y autonómica (85). Otro

(84) *La asamblea general el órgano supremo de la asociación, integrado por los asociados, que adopta sus acuerdos por el principio mayoritario o de democracia interna y que deberá reunirse, al menos, una vez al año (art. 11.3 LODA). Los estatutos de la asociación regularán la forma de elección de los miembros del órgano de representación por parte de la asamblea general y la duración del cargo, sin que el mismo pueda exceder de cinco años. El órgano de representación gestiona los intereses de la asociación y la representa. En principio, sus facultades se extienden a todos los actos comprendidos en los fines de la asociación, aunque los estatutos podrán limitar estas facultades, estableciendo un listado de actos para cuya ejecución el órgano de representación necesite obtener previamente la autorización expresa de la asamblea general. Dicho órgano de representación estará formado por personas asociadas, no pudiendo formar parte del mismo no asociados (art. 11.4 LODA) y, como destaca la doctrina, tiene mucha menos autonomía que los órganos de gestión de otro tipo de personas jurídicas porque ha de actuar de acuerdo con las directrices de la Asamblea General y bajo su supervisión y control. Por ejemplo, los actos de disposición o enajenación de bienes requieren el previo acuerdo por mayoría absoluta de la Asamblea General. Es necesario reflejar en los Estatutos las siguientes normas de funcionamiento la elección y sustitución de miembros; las atribuciones y duración de los cargos y causas del cese en los mismos; la forma de deliberación, adopción y ejecución de acuerdos; la cantidad de asociados necesarios para convocar reuniones; y el número de asociados que se precisan para constituir válidamente los órganos.*

(85) GUILLEM CARRAU, J.: *Denominaciones geográficas de calidad ...p. 366.*

argumento que empuja hacia estas reflexiones es que la crisis financiera actual ha afectado directamente la capacidad de acción de los Consejos Reguladores ya que muchos de ellos dependían en gran medida de las aportaciones de las Administraciones Públicas que los amparaban.

Frente a esta realidad, existe la posibilidad de que los Consejos Reguladores queden constituidos como organizaciones interprofesionales agroalimentarias que, en nuestro Ordenamiento, tienen naturaleza jurídico-privada de conformidad con la Disposición adicional octava de la Ley del Vino.

En Derecho comparado, los Comités Interprofesionales del Vino francés se constituyen en la referencia de nuestro legislador y la organización institucional de las regiones vitivinícolas europeas responde, con diversos grados al principio de autorregulación interprofesional de las regiones productoras de vinos de calidad como una solución generalizada (86).

En este sentido, el Consejo Regulador de la DOC Rioja puede considerarse la referencia al configurarse con la misma representatividad que la Organización Interprofesional del Vino de La Rioja de conformidad con la citada Disposición adicional octava de la Ley del Vino (87).

7.1. Las interprofesionales agroalimentarias

Las Interprofesionales agroalimentarias son definidas en el artículo 123 del Reglamento de OMC única. Según el artículo 123 del Reglamento OCM única, se consideran *organizaciones interprofesionales aquellas que estén integradas por representantes de actividades económicas vinculadas a la producción, el comercio y/o la transformación de productos en los sectores siguientes: aceite de oliva y aceitunas de mesa, tabaco; que se creen por iniciativa de todas o algunas de las organizaciones o asociaciones que las integren; y que persigan un objetivo específico, que podrá referirse, en concreto, a: i) la concentración y coordinación de la oferta y la comercialización de los productos de los afiliados, ii) la adaptación con-*

(86) Entre otros, COELLO MARTIN, C.: *Vinos artificiales...*, p. 78, y GUILLEM RUIZ, J.V.: "El futuro de...", p. 2539.

(87) Orden APA/795/2004, de 25 de marzo.

junta de la producción y la transformación a las exigencias del mercado y la mejora de los productos, iii) el fomento de la racionalización y la mejora de la producción y la transformación, iv) la realización de estudios sobre los métodos de producción sostenible y la evolución del mercado. En el ámbito interno, en la Ley de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, que entiende por tal organización la constituida por organizaciones representativas de los empresarios de la producción, de la transformación y de la comercialización de un sector o producto incluido dentro del sistema agroalimentario (88).

7.2. La “extensión de norma”

Una de las principales funcionalidades de las Interprofesionales agroalimentarias es la posibilidad de adoptar acuerdos bajo el concepto de la llamada “extensión de norma”. Es decir, los acuerdos de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias adoptan en determinadas ocasiones la vía de la “extensión de norma” como muestra de su mayor capacidad operativa y de vertebración sectorial. Estos acuerdos deben ser objeto de revisión administrativa con carácter previo a su entrada en vigor en virtud de lo dispuesto en la normativa comunitaria e interna y se han aceptado como excepciones a las normas del Derecho de la competencia (89).

En el ámbito interno, esta figura jurídica está regulada en el artículo 8 de la Ley 38/1994, modificada recientemente por la Ley 12/2013, de mejora de la cadena alimentaria (90). De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 38/1994, adoptado un acuerdo en el interior de la organización interprofesional agroalimentaria, se elevará al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para su aprobación, en su caso, mediante Orden ministerial, la propuesta de extensión de todas o algunas de sus normas al conjunto total de productores y operadores del sector o producto. Cuando

(88) GUILLEM CARRAU, J.: “Las particularidades y ...”, p. 42.

(89) CEBOLLA ABANADES, M.A.: “Las organizaciones interprofesionales...”, op. cit., p. 26; COELLO MARTÍN, C.: *Las Bases históricas*, op. cit., p. 1036 y ss.

(90) Ley 38/94 de 30 de diciembre de 1994 sobre Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, modificada por la DA 1ª de la Ley 13/1996 de 30 de diciembre de Medidas fiscales, administrativas y del Orden Social y la DA 2ª de la Ley 2/2000 de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios; Reglamento 38/1994, dictado por Real Decreto 705/1997 de 16 de mayo; Real Decreto 1789/1997 de 1 de diciembre por el que se establecen ayudas a las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias. La Disposición Final Primera de la Ley 12/2013, de mejora de la cadena alimentaria, modifica los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 13 y 15 de la Ley 38/94. Esta reforma entra en vigor en enero de 2014.

dicha propuesta esté relacionada con las competencias de otros departamentos ministeriales, la aprobación se hará mediante Orden ministerial conjunta. Las propuestas de extensión de normas deberán referirse a reglas relacionadas con las finalidades de las interprofesionales o cualquier otra definida por la legislación de la UE. Anteriormente se detallaban las siguientes:

- a) La calidad de los productos, así como su normalización, acondicionamiento y envasado, siempre y cuando no existan disposiciones reguladoras sobre la misma materia, o, en caso de existir, se eleven las exigencias de las mismas.
- b) La mejor protección del medio ambiente.
- c) La mejor información y conocimiento sobre las producciones y los mercados.
- d) Las acciones promocionales que redunden en beneficio del sector o producto correspondiente.

Continúa el apartado 2 del citado artículo reformado en 2013 afirmando que *“...Sólo podrá solicitarse la extensión de normas regulada en el apartado anterior, en las condiciones que se establezcan por vía reglamentaria, cuando los acuerdos tomados cuenten, al menos, con el respaldo del 50 por 100 de las distintas ramas profesionales implicadas, que deben representar, a su vez, como mínimo el 75% de las producciones afectadas. La acreditación de representatividad se efectuará por las organizaciones, miembros de la organización interprofesional correspondiente”*.

Así, el artículo 176 bis del Reglamento CE nº 1234/2007 y la Comunicación de la Comisión relativa a los precios agroalimentarios (91) precisan que la Comisión puede declarar la compatibilidad o no de determinados acuerdos y, en el caso de los acuerdos de extensión de norma, puede hacer referencia a diversos ámbitos como la producción, la comercialización, la protección del medio ambiente y la promoción y la comunicación. Para declarar la compatibilidad será necesario analizar, en primer lugar, si son restrictivos de la competencia y pueden afectar al comercio entre los Estados miembros y, en segundo lugar, si pueden beneficiarse de una

(91) COM(2008) 821 final.

excepción individual o de conjunto de la aplicación del artículo 101 TFUE.

De acuerdo con los artículos 176 bis 125 septies y terdecies (para el sector frutas y hortalizas); con los artículos 125 sexdecies y 113 quater (para el sector vitivinícola) y con el artículo 126 (para el sector del cultivo del tabaco) del Reglamento OCM única, las organizaciones interprofesionales pueden adoptar acuerdos con la llamada “extensión de norma” sobre una variedad de asuntos.

Actualmente, la PAC post 2013 ha establecido un sistema inspirado en el vigente, pero que está pendiente de la normativa que lo desarrolla mediante actos delegados.

7.3. El modelo de las interprofesionales para los Consejos Reguladores del futuro: el paquete calidad y el contexto de la PAC post 2013

Con carácter general, además, procede señalar que, en 2006, la Comisión europea apuntó en su documento sobre la reforma de la OCM del sector que el modelo de interprofesionales sería el más indicado para los Consejos Reguladores del futuro (92).

Entre las razones que fundamentan este posicionamiento desde la UE hay que destacar la capacidad operativa y financiera que otorga a las mis-

(92) GUILLEM CARRAU, J.: *Denominaciones geográficas de calidad...*, p. 326. Véase el documento siguiente: *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Hacia un sector vitivinícola europeo sostenible, COM (2006) 319 final, de 22.6.2006. En este mismo sentido, un informe de 2007 del Senado de Francia sobre los parámetros de la reforma de la OCM del sector entonces en curso añadía que el refuerzo deseado por la Comisión de las funciones de las organizaciones interprofesionales en la promoción y en el control de la calidad aparece justificado y es necesario definir las modalidades de aplicación. En Francia se han planteado incluso el reagrupamiento de las AOC de un mismo bassin vitícola como una necesidad, mediante la forma de las interprofesionales de bassin. En este sentido el documento relativo a la reestructuración del sector francés, reconoce que el artículo 41 del Reglamento CE n.º 1493/1999 y el artículo 632-3 del Código Rural francés permiten acordar la extensión de norma por la autoridad competente de los acuerdos de las Interprofesionales reconocidas si tienen como fin: el conocimiento de la oferta y la demanda; la adaptación y la regularización de la oferta; la ejecución, bajo control del Estado, de las reglas de puesta en el mercado, de precios y de condiciones de pago; la calidad de los productos; las relaciones interprofesionales en lo que respecta a normas técnicas, programas de investigación aplicada, etc.; la información relativa a las filières y sus productos, así como su promoción en los mercados interiores y exteriores; las actuaciones colectivas frente a riesgos de la producción, transformación, comercialización y distribución; la lucha contra plagas; el desarrollo de valores no estrictamente alimenticios de los productos; la participación en acciones internacionales de desarrollo; la contractualización entre los miembros de las profesiones representadas en la interprofesional (SÉNAT: Rapport d'Information, Préparation d'une réforme de l'OCM vitivinicole, n.º 203, 2006/2007). En nuestro Ordenamiento, como es sabido, las propuestas de extensión de normas deberán referirse a reglas relacionadas con: la calidad de los productos, así como su normalización, acondicionamiento y envasado, siempre y cuando no existan disposiciones reguladoras sobre la misma materia, o, en caso de existir, se eleven las exigencias de las mismas; la mejor protección del medio ambiente; la mejor información y conocimiento sobre las producciones y los mercados; las acciones promocionales que redunden en beneficio del sector o producto correspondiente.*

mas la categoría jurídica de la extensión de norma, que ha sido recientemente modificada en el marco de la nueva PAC post-2013.

Además, esta figura permite cumplir perfectamente con los requisitos de representatividad exigidos hasta el momento por la legislación de la UE que no determina una forma jurídica específica, ni pública ni privada, para la gestión de las DOP y las IGP. La reforma del paquete de calidad sigue manteniendo ciertos requisitos respecto a las agrupaciones que pueden solicitar el reconocimiento y menciona expresamente a las interprofesionales (93).

Como resultado final del proceso de revisión del funcionamiento de la PAC cabe destacar que se ha puesto especial atención en el incremento de la competitividad sectorial y el refuerzo de los instrumentos para lograr un nuevo equilibrio en la cadena alimentaria (organizaciones de productores, asociaciones de organizaciones de productores e interprofesiones). Se establece la obligación de los Estados miembros de reconocer las OPs, AOPs e interprofesiones en determinados sectores y se propone la in-

(93) El resultado final de la citada revisión normativa que constituye el Reglamento CE 1151/2012, de 21 de noviembre de 2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, que incorpora nuevas figuras de calidad al sistema de la UE (DOUE L343, 12.12.2012): En el artículo 8.1.a) de la norma se determina que la solicitud de reconocimiento deberá incluir la identificación de la agrupación solicitante y de las autoridades o, si se dispone de ellos, el nombre y dirección de los organismos que verifiquen el cumplimiento de lo dispuesto en el pliego de condiciones del producto. El artículo 45 se ocupa del "Papel de las agrupaciones" y afirma que sin perjuicio de las disposiciones específicas que establece el Reglamento (CE) n.º 1234/2007 para las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales, las agrupaciones estarán facultadas para:

a) Contribuir a velar por que la calidad, la reputación y la autenticidad de sus productos estén garantizadas en el mercado, supervisando el uso que se haga en el comercio de los nombres registrados y, en caso necesario, informando a las autoridades competentes a las que se refiere el artículo 36 o a cualquier otra autoridad competente en virtud del artículo 13, apartado 3.

b) Adoptar medidas que garanticen una protección jurídica adecuada de la denominación de origen protegida o de la indicación geográfica protegida y de los demás derechos de propiedad intelectual directamente relacionados con ellas.

c) Realizar actividades de información y promoción con objeto de comunicar a los consumidores los atributos que confieran valor añadido a sus productos.

d) Desempeñar actividades dirigidas cuyo objetivo sea garantizar el cumplimiento por los productos de lo dispuesto en su pliego de condiciones.

e) Adoptar medidas que permitan mejorar el funcionamiento de los regímenes, como el desarrollo de conocimientos económicos especializados, la realización de análisis económicos, la difusión de información económica sobre los regímenes o la prestación de asesoramiento a los productores.

f) Adoptar medidas dirigidas a valorizar los productos y, cuando sea menester, adoptar medidas para impedir o contrarrestar las medidas que sean perjudiciales o entrañen el riesgo de ser perjudiciales para la imagen de esos productos.

En todo caso, el legislador comunitario establece que los Estados miembros podrán fomentar la constitución y el funcionamiento de agrupaciones en sus territorios por medios administrativos. Además, los Estados miembros comunicarán a la Comisión el nombre y la dirección de las agrupaciones. Comisión hará pública esa información.

corporación del llamado “paquete leche” a la OCM única, de modo que en el sector lácteo existirán medidas específicas relativas a la fijación del precio o de índices de referencia de precios en los contratos con carácter obligatorio para reforzar el bargain power de los productores. Asimismo, se potencia la política de promoción y la de calidad (DOP e IGP) al adoptarse previamente el llamado “paquete calidad”.

En este sentido, la reforma de la PAC post 2013 recoge la necesidad de centrar los objetivos sectoriales en el fomento de la contractualización y la elaboración de códigos de conducta, etc. (94)

En su documento sobre el posicionamiento ante la reforma de la PAC, el propio MAGRAMA ha afirmado que “...Es necesario profundizar sobre las funciones y fines de las OPs y sobre el refuerzo de las relaciones contractuales y la negociación en común en línea con lo propuesto por el Parlamento Europeo”. Esta afirmación puede conectarse con el nuevo marco legal derivado de la finalización en 2013 del trámite parlamentario en las Cortes Generales de la Ley de mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria. Este texto legal recoge algunos de los avances que, en esta materia, la excepción agraria al derecho de la competencia, se van a producir como resultado de la nueva PAC 2013, entre ellos la configuración privilegiada de las interprofesionales para el desarrollo de los objetivos de la PAC y, por qué no, en el ámbito específico de los signos de calidad agroalimentarios, como órganos gestores de las DOP e IGP (95).

8. CONCLUSIONES

En primer lugar, no hay respuesta clara a la novedad atender a las posibilidades de organizar la gestión de un signo distintivo, al que se le reco-

(94) En definitiva, se constata la existencia de viejas recetas necesitadas de nuevos impulsos en los mercados agroalimentarios. Estos ejes de actuación parten del objetivo de ayudar a la producción fortalecer su posición de mercado e incrementar la transparencia del mismo y se abre el interrogante sobre la capacidad del sector para comprenderlos y ponerlos en funcionamiento. Entre los ejes de actuación que promueve la reforma, podemos citar: el fomento de los contratos escritos para evitar desistimientos o modificaciones en las transacciones de tradición verbal; la promoción de la coordinación vertical y el seguimiento y control de la actividad contractual de la distribución; la difusión del modelo interprofesional y de las extensiones de norma; y la posibilidad de notificar acuerdos de extensión de norma vía urgencia para reaccionar a las coyunturas de campaña.

(95) Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria <http://www.boe.es/boe/dias/2013/08/03/pdfs/BOE-A-2013-8554.pdf>.

noce la naturaleza de dominio público, con un régimen de colaboración público-privada como el que supone la constitución de una fundación para el interés general o una asociación.

Por la propia naturaleza como órgano de gestión, entre otras funciones, deberán atribuirse al Consejo Regulador en cualquiera de las dos opciones, privada o pública, la representación, defensa, garantía y promoción de las denominaciones.

En segundo lugar, el Consejo Regulador, sea cual sea su forma, debe respetar en cualquier caso unos principios básicos organizativos. Deberá adaptarse la legislación para garantizar, en el caso de la opción privada para el órgano de gestión, que se respetan los principios básicos de organización (ausencia de ánimo de lucro, democracia, representatividad sectorial y paridad, etc.) y que no quedan a los múltiples aspectos de su composición, competencias, recursos económicos, etc.

La legislación debe reformarse para delimitar la reserva de Derecho Administrativo para la Administración competente en los aspectos que se precise para cualquiera de las opciones de naturaleza privada del órgano de gestión. La legislación estatal, autonómica o foral deberá contemplar el conjunto de funciones que serán desempeñadas por la Administración pública. Este conjunto comprenderá aquellas funciones cuya naturaleza pública determina que no puedan ser realizadas, ni encomendadas ni delegadas en una entidad privada, aunque la misma no tenga ánimo de lucro.

Como se ha visto, la definición de este conjunto de funciones exige un examen detallado de las que hasta la fecha atribuye el Ordenamiento al Consejo Regulador como son, en el caso de las DOP vínicas, la ordenación del sector, el establecimiento de normas sobre poda, riego, llevanza de registros, calificación de los vinos que optan a formar parte de la Denominación, cobro de tasas y exacciones parafiscales, etc.

Esta reserva impediría que la Administración se convirtiese en una persona de Derecho privado como cualquier otra. Se podría evitar la evasión de las garantías y de los controles a cambio de perder sus privilegios. Igualmente, permitiría articular que determinados actos administrativos que-

darán, con la excusa de ser actos técnicos o de gobierno, excluidos del control jurisdiccional.

En cuanto a la potestad sancionadora, la evolución hacia modelos organizativos de naturaleza privada y el consecuente desapoderamiento de competencias públicas en el ámbito de los órganos de gestión de las denominaciones geográficas, determina la asunción del control disciplinario por la Administración pública y pérdida del mismo por los titulares del derecho de propiedad industrial.

BIBLIOGRAFÍA

- BELUCHE RINCÓN. “La autonomía estatutaria y el principio democrático en la organización de las asociaciones” en Homenaje al prof. Puig i Ferriol, Vol I, Valencia, 2006: p. 336 y ss.
- BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. Apuntes de Derecho Mercantil, Aranzadi, Pamplona, 2000.
- BOTANA AGRA, M. Las Denominaciones de Origen, Tratado de Derecho Mercantil, tomo XX, vol. 2º, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- CEBOLLA ABANADES, M.A. “Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en la UE y en España” en Noticias de la Unión Europea, nº 302, marzo 2010: p. 17-29.
- COELLO MARTÍN, C. Las Bases históricas y administrativas del Derecho Vitivinícola español, IAAP. 2008, p. 1036 y ss; “Vinos artificiales y vinos facticios. Algunos rasgos de la legislación vitivinícola española”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 28, junio 2006: pp. 37-83.
- COSCOLLUELA MONTANER, L.M. “Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho español”, *VVAA, Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Clavero Arévalo*, Madrid, 1994.
- EMBED IRUJO, J.M. “Introducción general... en Muñoz Machado, Cruz Amorós y De Lorenzo García (dirs). Comentarios a las Leyes de Fundaciones y Mecenasgo, Madrid, 2005.
- EMBED IRUJO, J.M. “Introducción general al curso. La fundación como modelo para la colaboración público-privada” en la obra dirigida por Embid irujo, J.M. y Emparanza Sobejano, A., *El gobierno y la gestión de las entidades no lucrativas público-privadas*, Marcial Pons, 2012: p. 27-70.
- EMBED IRUJO, J.M. “Obligaciones y responsabilidad de los patronos” en Anuario de Derecho de Fundaciones, 2009, Iustel: p.131-156.

- DEL SAZ, S. “Desarrollo y Crisis del Derecho Administrativo. Su Reserva Constitucional” en Chinchilla, C. y otros: *Nuevas Perspectivas del Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1992.
- DE LA CALLE ROBLES, L. “Denominaciones de Origen y protección económica”, *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, MAPA, nº 194, 2002: p.s. 27-48.
- DE LORENZO, PIÑAR MAÑAS y SANJURJO (dirs) *Tratado de Derecho de Fundaciones*, Madrid 2010.
- FANLO LORAS, A. *Informe CCAA 2004, Informe de La Rioja*, Instituto de Derecho Público, 2005: pp. 407-409.
- GÓMEZ LOZANO, M^a. “Indicaciones geográficas protegidas” en *Derecho de la Competencia y Propiedad Industrial en la Unión Europea*, dir. Bercovitz Rodríguez-Cano, A., Thomson Aranzadi, 2007.
- GÓMEZ LOZANO, M^a. *Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas*, Aranzadi, 2004.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F. “El embotellado en destino del vino de Jerez”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 2^o época, nº 45, año XXI.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F. “Denominaciones de origen”, *Revista General de Derecho Administrativo*, diciembre 2004, iustel.com.
- GUILLEM CARRAU, J. “La regulación de las denominaciones de origen a escala subestatal: el caso de la legislación de las Comunidades autónomas en España” en *La protección de las indicaciones geográficas y denominaciones de origen: Europa y Comunidad Andina*, dir por PALAU, F. y PACÓN, A.M., Tirant, Monografías, 2012: p. 291-319.
- GUILLEM CARRAU, J. “Las particularidades y especificidades propias de los mercados agroalimentarios y su contraste con el derecho de la competencia” en *El Derecho de la competencia y el sector agroalimentario en la Comunidad Valenciana*, 2010, p. 30-60.
- GUILLEM CARRAU, J. “Las denominaciones de origen y las reformas estatutarias” en *Parlamento y Constitución*, nº 12, 2009: pp. 149-191.
- GUILLEM CARRAU, J. *Denominaciones geográficas de calidad: estudio de su reconocimiento y protección en la OMC, la UE y el Derecho español*, Tirant lo Blanch, 2008.
- GUILLEM RUIZ, J.V. “Denominaciones de origen. Organización”, *SEVI*, nº 2857, 2001.
- GUILLEM RUIZ, J.V. “El futuro de las denominaciones de origen a través de la reforma del Título III de la Ley 25/70”, *SEVI*, nº 2502, 1994.
- LA CASA GARCÍA, R. *La fundación empresa en Tratados de Derecho Mercantil*, Marcial Pons, 2009.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M. “Algunas anotaciones sobre la Ley de la Viña y del Vino de Castilla y León”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 9, mayo 2006.

- LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola en España*, Civitas, Barcelona, 2004.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Las Denominaciones de Origen*, CEDECS, Barcelona, 1996.
- MARÍN LÓPEZ, T. "Personalidad jurídica, capacidad y responsabilidad de las asociaciones, en *Asociaciones y Fundaciones*, Murcia: p. 71 y ss.
- MAROÑO GARGALLO, M^a. M. La protección jurídica de las denominaciones de origen en los derechos español y comunitario, Marcial Pons, Madrid, 2002.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M.A. y VIDAL GIMENEZ, F. "La nueva ley de la viña y del vino: líneas maestras y consecuencias para las actuales denominaciones de origen", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n^o 204, 2004: p.s. 47-66, MAPYA.
- MECO TÉBAR, F. "Artículo 27" en OLAVARRIA, J. *Comentarios a la Ley de Fundaciones*, Valencia, 2008: p. 711-723.
- MUÑOZ MACHADO, CRUZ AMORÓS y DE LORENZO GARCÍA (dirs.). *Comentarios a las Leyes de Fundaciones y Mecenazgo*, Madrid, 2005.
- OLAVARRÍA IGLESIA, J. *Comentarios a la Ley de Fundaciones*, Valencia, 2008.
- PARIENTE DE PRADA, I. "Reflexiones preliminares" en la obra dirigida por Embid Irujo, J.M. y Emparanza Sobejano, A., *El gobierno y la gestión de las entidades no lucrativas público-privadas*, Marcial Pons, 2012: p. 1-26.
- PINO ZARAGOZA, G. "Público y privado en el modelo organizativo de la Denominación de Origen Calificada "Rioja". Problemática jurídica", *Anuario Jurídico de La Rioja*, n^o 10, Universidad de La Rioja- Parlamento de La Rioja, 2005.
- SAINZ MORENO, F. "Ejercicio privado de funciones públicas", *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102 (1983): p. 1699-1783.
- SALAS ARQUER, J.M. "Huida al Derecho privado y huida del Derecho" en *REDA* n^o 75, 1992, Jul.-Sept., p. 399.
- SANTOS MORÓN, M.J. "¿Es la asociación una fórmula adecuada de estructuración de entidades público-privadas? en la obra dirigida por EMBID IRUJO, J.M. y EMPARANZA SOBEJANO, A., *El gobierno y la gestión de las entidades no lucrativas público-privadas*, Marcial Pons, 2012: p. 71-92.
- SCHMIDT-ASSMANN, E. *La teoría general del Derecho administrativo como principio ordenador*, Madrid: Instituto Nacional de Administración pública, Marcial Pons Ediciones jurídicas, 2003.
- SERRANO-SUÑER HOYOS, G. y GONZÁLEZ BOTIJA, F. *Comentarios a la Ley de la Viña y del Vino*, Civitas, Madrid, 2004.

RESUMEN

La forma jurídica del Consejo Regulador: el modelo de las fundaciones y asociaciones como alternativa para la gestión de las denominaciones de origen en tiempos de crisis

En este estudio se analiza el traje legal de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de origen y otros sistemas de calidad agroalimentaria en España en la legislación estatal y autonómica.

El previsible eclipse progresivo o paralización del modelo mayoritario, estructurado en torno a una concepción de los mismos como corporaciones de derecho público, hace necesaria la identificación de los otros modelos de referencia para el funcionamiento del órgano gestor como pueden ser la interprofesional, las fundaciones o las asociaciones (consideradas como entidades sin ánimo de lucro).

PALABRAS CLAVE: Indicaciones geográficas, Órganos de gestión, Corporación de Derecho público, Asociación privada, Fundación.

CÓDIGOS JEL: K200.

SUMMARY

The legal form of a DOP Management Board: a foundation or an association model to deal with the DOP in time of crisis

The study analyse the legal "suit" of the GI and other food quality system's Managements Bodies in Spain throughout the national and regional legal framework

Due to the financial crisis and the Administrative restrictions, the so-called Public Body model is in danger of extinction. In that sense, one of the goals of the study consists on identifying other models or structures of managing like interbranch associations, private associations or foundations because they are non-profit entities.

KEYWORDS: Geographical Indications, Management Boards, Public Body, Private Association, Foundation.

JEL CODES: K200.