

Las funciones del Consejo Regulador en el régimen de Denominación de Origen

The Functions of Regulatory Council in the Regime of Appellation

Marcela S. Molina*

Resumen

En el presente trabajo, analizamos la importancia y funciones del Consejo Regulador dentro del régimen de la Denominación de Origen. En el Derecho Comparado, especialmente europeo, se exige la conformación de un ente de gestión y control para el reconocimiento y funcionamiento de una Denominación de Origen e Indicación Geográfica. Sin embargo, no todas las legislaciones tienen como requisito la conformación de este órgano de gestión ni un órgano certificador. Por ello, analizamos las ventajas derivadas de la presencia de dicho Consejo e indagamos las perspectivas de desenvolvimiento de una Denominación de Origen e Indicación Geográfica sin la presencia de un Consejo Regulador. Especialmente, nos centramos en el Consejo Regulador en el marco del derecho argentino, sus funciones, su naturaleza jurídica, su composición y el alcance de la tutela administrativa ejercida por la autoridad de aplicación.

Palabras clave: Denominación de Origen, Consejo Regulador, ente certificador.

Abstract

In this paper, I examine the significance and functions of the Regulatory Council in the regime of appellation. Comparative law, especially European, requires the establishment of an agency administration and control for the recognition of an appellation of origin and geographical indications. However, neither international agreements nor laws require for recognition, the creation of an agency administration or certifier. Therefore, we inquired the prospects of development of an appellation of origin and geographical indications without the presence of a Regulatory Board and the advantages derived from the presence of the Council. Especially, I focus on the role and relevance of this Council under Argentine law, the legal nature, composition and scope of the administrative supervision performed by the enforcement authority.

Keywords: Appellation of Origin, Regulatory Council, certifying agency.

* Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad de Mendoza. Maestría en Derecho Administrativo Económico, Universidad Católica de Cuyo, sede San Juan. Correo electrónico: marcsmolina@yahoo.com.ar



Introducción

El Consejo Regulador es un ente de gestión que agrupa a los productores y agricultores, quienes administran y promocionan la Denominación de Origen (DO), velando por su prestigio y asumiendo su defensa judicial en caso de uso indebido. Incluso, en ciertas legislaciones foráneas, este ente de gestión es el único legitimado para solicitar su reconocimiento, y en otras, asume además la función de control y certificación.

En el Derecho Comparado el órgano de gestión se denomina Consejo Regulador,¹ Comité de Promoción² o simplemente Consejo³ de la DO; algunas legislaciones reservan exclusivamente para la DO la expresión “Consejo Regulador”, y en la IG lo llaman simplemente órgano de gestión. En el derecho argentino, tiene distintos nombres. La Ley N°25.163 lo llama “Consejo de Promoción”; la Ley N°25.380 y algunas leyes provinciales⁴ lo designan “Consejo de Denominación de Origen” y otras, “Consejo Regulador”.⁵

La importancia de estos Consejos puede observarse en el Derecho Comparado, especialmente en el caso europeo, donde los regímenes de designaciones de origen geográfico tienen amplio arraigo y desarrollo, exigiéndose la conformación de un órgano de gestión no solo para el reconocimiento y funcionamiento de una Denominación de Origen sino también de una Indicación Geográfica (IG). En el derecho de la UE, las agrupaciones de productores desempeñan una función esencial en el régimen de DO e IG, no solo en la solicitud de registro sino en la preservación de la calidad y su prestigio.

Si bien la constitución de un Consejo Regulador es esencial para el reconocimiento y funcionamiento de la DO regulada como sello de calidad, no todas las legislaciones han previsto la conformación de este órgano de gestión para la DO e IG. Este antecedente nos lleva a analizar la perspectiva del funcionamiento de la DO e IG sin la organización de estos entes de gestión y control, su alcance y limitaciones.

En el derecho comparado, es heterogénea la forma jurídica de estos Consejos, las funciones y potestades asignadas por ley, la tutela administrativa ordinaria y extraordinaria de la Administración.

¹ El artículo 25 inciso 10 de la Ley N°24/03 de España, reserva la expresión “Consejo Regulador” para designar al órgano de gestión de la Denominación de Origen y Denominación de Origen calificada.

² Ley N°4.923 de Paraguay, sancionada el 06/08/1998.

³ Artículo 58 y 59 del Acuerdo Gubernativo N°89/02 de Guatemala (18/03/2002).

⁴ Artículo 9 de la ley N°5.999 de Mendoza sobre DO de vinos (sancionada el 16/03/1993 y publicada en el BO del 18/05/93); Ley N°7.809, de Mendoza (sancionada el 13/11/2007 y publicada en el BO del 11/12/2007) sobre DO de aceita de oliva virgen; Ley N°4.459 de Chubut (sancionada el 16/12/1998).

⁵ Artículo 11 de la Ley N°6.524 de la Provincia de San Juan; Ley N°5.224 de Jujuy (sancionada el 30/11/2000 y publicada en el BO del 12/01/2001) y Ley N°3.296 de Río Negro (sancionada el 08/07/1999 y publicada en el BO N°3698 del 29/07/1999).

Las leyes argentinas prevén la constitución de un Consejo de Promoción por cada DO, como órgano rector, de gestión, administrador y control de la Denominación de Origen siguiendo el criterio predominante en el Derecho Comparado europeo; pero la constitución de este ente no es exigida para el reconocimiento y protección de una IG. Estos Consejos deben constituirse como asociación civil sin fines de lucro en el marco de las leyes nacionales y deben estar integrados exclusivamente por quienes se dedican a la extracción, producción, acondicionamiento, procesamiento o comercialización de los productos amparados en la Denominación de Origen dentro del área correspondiente.

Las leyes argentinas, nacionales y provinciales, presentan una superposición de funciones asignadas al Consejo y a la autoridad de aplicación; además, existe una confusión en cuanto al deslinde de competencia nacional y provincial para regular este objeto de propiedad intelectual y también como medio jurídico de fomento de la economía regional. Especialmente, presenta lagunas normativas en cuanto a la forma de elección de las autoridades y garantía de representatividad de los distintos sectores, las exigencias para constituirse como ente certificador. También se advierten defectos y omisiones en cuanto a la tutela ordinaria y extraordinaria que ejerce la autoridad administrativa. Así, la breve experiencia del funcionamiento de estos Consejos en la República Argentina permite observar algunas distorsiones que deben ser reencaminadas mediante una reforma normativa.

Teniendo en cuenta las funciones a cargo del Consejo y su importancia dentro del régimen de designaciones de origen geográfico, resulta indispensable una adecuada reglamentación y control de estos entes de gestión, evitando que se transformen en una mera exigencia formal sin una efectiva fiscalización y certificación de los productos amparados con la DO, que puede llevar a desprestigiar este sistema.

En el presente trabajo nos focalizamos en el Consejo Regulador en el marco del derecho argentino, su naturaleza jurídica, su composición y las funciones asignadas legalmente, como así también el alcance de la tutela administrativa ejercida por la autoridad de aplicación. Asimismo, analizamos el funcionamiento de la IG en el marco de la legislación argentina que no exige la conformación de un ente de gestión y control. Dejamos para otra oportunidad el análisis del deslinde de competencia nacional y provincial para regular la Indicación Geográfica y Denominación de Origen.

Finalidad e importancia del Consejo Regulador en el régimen de Denominación de Origen

La doctrina especializada califica a la DO (y en el derecho de la UE, también la IG) como sello de calidad. Un sello de calidad individualiza un producto típico y con prestigio, garantizando al consumidor que ese atributo está presente. La calidad del producto con DO

es identificable y comprobable. Para ello, se prevé un sistema de fiscalización con la intervención de un ente independiente, llamado organismo certificador (ente público o privado), que verifica y fiscaliza que el producto responda a los atributos de valor definidos en el protocolo del producto y que es evaluado de conformidad con las normas ISO por parte de un organismo competente. La forma de demostrar que el producto ha sido verificado es mediante el sello, símbolo o logotipo del ente certificador; en este caso, el sello de la DO (Rapela, 2004).

En aquellas legislaciones que regulan la DO como sello de calidad, son funciones esenciales del Consejo Regulador: la administración del sistema, la defensa, promoción, publicidad de las DO y, en algunas legislaciones, también la certificación de calidad. Varias legislaciones foráneas prevén funciones complementarias tendientes a mejorar la calidad y la adecuación a las exigencias del mercado (como la investigación comercial, técnica, vitícola, agrícola, la elaboración de estadísticas, la capacitación de los productores).

De este modo, la promoción y publicidad permite atraer al consumidor y formar el prestigio comercial; por su parte, la defensa de la DO tiende a evitar que terceros se beneficien fraudulentamente del renombre de esta produce.

El control de la calidad forma parte de la fiscalización de las propiedades de los alimentos y tiene por finalidad la protección del consumidor y la preservación de las sanas prácticas comerciales. Los mismos deben tener las siguientes propiedades: inocuidad (ausencia de riesgos microbiológicos, toxicológicos o físicos), integridad (ausencia de defectos, por ello no se permite la introducción de aditivos no autorizados que produzcan una alteración de carácter nutritivo o bromatológico), genuinidad o autenticidad (significa puro, propio, verdadero, acorde con las características del producto), legitimidad (ausencia de fraude o adulteración en su composición química, presentación, calidad, estado de conservación, caracteres organolépticos, los envases, recipientes alimentarios, embalajes alimentarios, aparatos, revestimientos) (Victoria, 2004: 367-391), y la calidad (atributos cualitativos de los alimentos relacionados con la conservación de la salud, el estado físico, el estímulo de sensaciones). La calidad puede referirse al aspecto nutricional que se refiere a la aptitud de los alimentos para satisfacer las necesidades del organismo humano en términos de energía y nutrientes; también puede referirse a sus atributos de valor (factores que diferencian los productos según sus características organolépticas, composicionales y la satisfacción del acto de alimentarse ligada a tradiciones socioculturales, educación y conveniencia) (Schiavone, 2006: 141).

Si bien destacamos la importancia del Consejo Regulador para el reconocimiento y funcionamiento de la DO, no todas las legislaciones la han previsto como exigencia. Las DO reconocidas sin esa exigencia funcionan como un signo distintivo del origen geográfico (salvo que la autoridad administrativa asuma la función de certificación), pero no como sello de calidad pues falta el órgano certificador de las propiedades del producto. Además, la inexistencia de un Consejo Regulador dificulta la gestión, promoción y defensa de aquella toda vez que los productores y agricultores no están obligados a su sostenimiento.

La inexistencia de uno ente de gestión que coordine a todos los productores del área geográfica genera dispersión de las acciones individuales de los productores en defensa del prestigio de la DO.

El Consejo Regulador en los tratados internacionales

El Convenio de París de 1883 y sus posteriores revisiones, el Acuerdo de Lisboa de 1958 y el Acuerdo ADPIC, no mencionan la conformación de un Consejo Regulador como un requisito indispensable para el reconocimiento y funcionamiento de la DO.

Sin embargo, esa omisión se debió a la necesidad de armonizar las legislaciones de los países signatarios frente a la diversidad de regímenes⁶ (ya sea dentro del régimen de competencia desleal, marca colectiva o certificación, o como categoría *sui generis* dentro del régimen de propiedad intelectual), y aún con distintos matices dentro de cada una de esas opciones normativas. Por tanto se optó por un estándar mínimo muy abarcable y flexible que permitiera incluir todas aquellos regímenes nacionales.

El Consejo Regulador el derecho de la Unión Europea⁷

En el Derecho de la Unión Europea, las agrupaciones de productores desempeñan una función esencial en el procedimiento de registro de las DO e IG, así como en la modificación de los pliegos de condiciones y en la anulación. Según el art. 45.1 del Reglamento N°1151/12, las organizaciones interprofesionales (regidas por el Reglamento UE N°1234/07)⁸ y las organizaciones de productores contribuyen a velar la calidad, reputación y autenticidad de sus productos, supervisando el uso de los nombres registrados en el comercio. A ese fin, pueden adoptar medidas que garanticen una protección jurídica

⁶ Documento del Comité Permanente sobre el Derecho de marcas, dibujos y modelos industriales e indicaciones geográficas, OMPI, SCT 10/4. También, Documento SCT/5/3 preparado por el Comité Permanente sobre el Derecho de marcas, dibujos y modelos industriales e indicaciones geográficas. OMPI, Ginebra, del 11 al 15/09/2000. Ambos se encuentran disponibles en <<http://www.wipo.int>>

⁷ Las medidas de calidad de los productos agrícolas en la Unión Europea están establecidas en el Reglamento N°1601/91 del Consejo del 10/06/1991 relativo a la definición, designación y presentación de vinos (DO L 149 de 14/6/1991: 1), la Directiva 2001/110/CE del Consejo del 20/12/2001 sobre la miel (DO L 10 de 12/1/2002: 47), el Reglamento N°110/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo del 15/01/2008 sobre definición, designación, presentación, etiquetado y protección de la Indicación Geográfica de bebidas (DO L 39 de 13/2/2008: 16) y el Reglamento N°1151/12 que derogó los Reglamentos CE N°509/2006 y CE N°510/2006 (Aprobado por el Parlamento Europeo el 21/11/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, DO L 343 de 14/12/2012: 1. Rectificación, DO L 55 de 27/2/2013: 27) (1151/2012).

⁸ Reglamento N°1234/2007 del Consejo Europeo del 22/10/2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas, DO L 299 de 16/11/2007: 1.

adecuada de la DOP e IGP, realizar actividades de información y promoción con objeto de comunicar a los consumidores los atributos que confieran valor añadido a sus productos; asimismo pueden adoptar medidas dirigidas a valorizar los productos o para impedir o contrarrestar acciones perjudiciales o potencialmente perjudiciales para la imagen de dichos productos o adoptar medidas que mejoren el funcionamiento del sistema (como el desarrollo de conocimientos económicos especializados, la realización de análisis económicos, la difusión de información económica o el asesoramiento a los productores). Las solicitudes de registro de nombres enmarcadas en los regímenes de calidad solo pueden ser presentadas por agrupaciones que produzcan o elaboren los productos cuyo nombre vaya a registrarse (art. 49.1); excepcionalmente, una persona física o jurídica única puede presentar una solicitud cuando acredite ser el único productor interesado y se trate de DOP o IGP en las que la zona geográfica definida tenga características que la distinguan de las zonas vecinas o las características del producto sean diferentes a otras zonas.

En el ámbito comunitario, las DO y DOP tienen una estructura organizativa donde se destaca el órgano de control, ya sea asignada a una autoridad pública o a entidades privadas autorizadas por la Administración. Estos deben ser imparciales y con medios de financiación definidos.⁹

El Consejo Regulador en el derecho español

El Estatuto del Vino de 1932 no se refirió expresamente a la competencia ni naturaleza jurídica del Consejo Regulador. Un Decreto del 10/07/1936 estableció que dichos entes serían los encargados de elaborar y proponer la reglamentación del uso de la DO. No se le asignó la función de control ni la potestad sancionatoria que fue ejercida por los órganos estatales (Pino Tarragona, 2005: 105-146).

El Estatuto de 1970 lo concibió como un ente desconcentrado salvo excepciones, que funcionaban bajo la órbita de la Administración (Carrau, 2013; Sabaté Vidal, 2007) y sujeto al derecho administrativo. Para un sector de la doctrina se trataba de meros órganos desconcentrados regidos por el derecho administrativo. Otro sector invocando la

⁹ El art. 39.1 del Reglamento N°1151/12 establece: “[...] las autoridades competentes podrán delegar en uno o varios organismos de control la realización de tareas específicas relacionadas con los controles oficiales de los regímenes de calidad. 2. Dichos organismos serán acreditados de acuerdo con la norma europea EN 45011 o la Guía ISO/CEI 65 (requisitos generales para los organismos que operan sistemas de certificación de productos). 3. La acreditación mencionada en el apartado 2 del presente artículo solo podrá ser realizada por: a) un organismo nacional de acreditación perteneciente a la Unión que cumpla las disposiciones del Reglamento (CE) n°765/2008, o b) un organismo de certificación no perteneciente a la Unión que sea signatario de un acuerdo de reconocimiento multilateral auspiciado por el Foro Internacional de Acreditación.

jurisprudencia del Superior Tribunal,¹⁰ entendió que se trataban de corporaciones públicas reguladas por el Estado, delegándole ciertas facultades.

La Ley N°24/03, sancionada en el marco de la Constitución española de 1978, adaptó el régimen de la DO a las normas comunitarias y a la jurisprudencia del Superior Tribunal Constitucional español que se había expedido por la improcedencia de la potestad sancionatoria del Consejo Regulador.¹¹ Esta nueva ley autorizó a los órganos de gestión a constituirse como entes públicos o privados, con personalidad jurídica con plena capacidad de obrar, y sujetos al derecho público o privado.

La administración y defensa de cada vino de calidad con Indicación Geográfica, Denominación de Origen, Denominación de Origen calificada y el vino de pago, es realizada por un órgano de gestión. La designación “Consejo Regulador” está reservada exclusivamente para la DO y DOC. Según la Ley N°24/03, un mismo órgano de gestión puede encargarse de dos o más vinos de calidad con IG, DO, DO calificadas y vinos de pago, siempre que el órgano cumpla los requisitos exigidos con carácter general para los órganos del nivel máximo de protección que gestione y sea autorizado por la Administración.

Los artículos 25 y sgts. y 27 y sgtes. de la Ley N°24/03 exigen la separación de los órganos de gestión y los órganos de control y certificación, estableciendo condiciones y reglas para cada uno. Pueden actuar en ese carácter: un organismo público o un organismo privado independiente, debidamente autorizado por la Administración. En los vinos con DO o DOC, la función de control y certificación puede ser cumplida por el Consejo Regulador siempre que se encuentren separados los órganos de gestión y control y que la actuación de estos últimos se realice sin dependencia jerárquica ni administrativa respecto de los órganos de dirección del Consejo Regulador, debiendo garantizar la independencia e inamovilidad de los controladores por un período mínimo de seis años.

En el marco del orden constitucional español, las comunidades autónomas han reglamentado la DO.¹² Las soluciones escogidas por los diferentes legisladores autonómicos es heterogénea, pudiéndose organizar como ente público o privado. Muchas comunidades autónomas han optado por la forma de corporación de derecho público (Cataluña,¹³ Galicia,¹⁴ etc.), que en el derecho español es una colectividad de personas

¹⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de enero de 2003 (Sala Tercera, Sección Segunda, ponente J. Rouanet).

¹¹ Fallos de SCT 50/03 (“Freixenet”) y 52/03 (“Viñedos y Bodegas Gómez Cruzado”), ambas del 17 de marzo de 2003.

¹² STC 11 28/01/1986, BOE 12/02/1986 citada por Pino Tarragona (2005: 105-146).

¹³ En algunas 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 N°14/2003 (sancionada el 13/06/2003, publicada en el DOGC N°3915 del 01/07/2003 y en el BOE N°174 del 22/07/2003) 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.

asociadas en torno a una finalidad específica a las que, mediante una ley o mediante una delegación de la Administración, se atribuye funciones normalmente propias de esta (Sabaté Vidal, 2007), quedando sujetos al derecho administrativo en cuanto a su constitución, organización y procedimiento electoral y ejercicio de funciones públicas (Pino Tarragona, 2005: 105-146).

Algunos Consejos Reguladores se han organizado bajo la forma de entidad privada, con funciones de defensa, promoción, certificación y control. En ese sentido, la DO La Rioja se organizó como entidad privada en el marco de la Ley N°5/2005¹⁵ que admite los órganos de gestión de naturaleza privada y pública, estando prevista en ambos casos la vía recursiva administrativa ante la autoridad estatal. Conforme lo dispone dicha ley, el control de los productos amparados con DO lo ejerce la Consejería (en materia agroalimentaria) de la Comunidad Autónoma, ya sea en forma directa o a través del seguimiento y control de las entidades públicas o privadas de certificación.

En otras comunidades, como Cantabria,¹⁶ los Consejos Reguladores son órganos desconcentrados (Ley N°3/2000) de la Oficina de Calidad agroalimentaria.

Los Parlamentos autonómicos han separado mayoritariamente las funciones de gestión de las funciones de control, sujetándose a las reglas de la Ley N°24/03 y al derecho comunitario.

El Consejo Regulador en la Comunidad Andina y MERCOSUR y en la legislación de los Estados miembros

Las normas dictadas por los órganos de la Comunidad Andina (Decisión 344 del 21/10/1993 y Decisión 486 del 14/09/2000) y del MERCOSUR (Decisión CMC N°8/95” Protocolo de armonización de normas sobre propiedad intelectual en el MERCOSUR” del 05/08/1995 y el Reglamento Vitivinícola del MERCOSUR aprobado por la Resolución GMC N°45/96) no exigen la conformación de un órgano de gestión como presupuesto para el reconocimiento de las designaciones de origen geográficos.

En forma detallada, el art. 133 de la Decisión 344¹⁷ y el art. 203 de la Decisión 486¹⁸ establece que la declaración de protección de una Denominación de Origen se hace de

¹⁴ En Galicia, el artículo 12 de la Ley N°2/2005 de calidad agroalimentaria (sancionada el 18/02/2005 y publicada en el DOG N°49 del 11/03/2005 y BOE N°93 del 19/04/2005).

¹⁵ Sancionada el 01/06/2005 y publicada en el BOLR N°76 del 07/06/2005 y BOE N°147 del 21/6/2005.

¹⁶ Ley N°3/2000 sancionada el 24/07/2000 y publicada en el BOC N°150 del 03/08/2000 y BOE N°214 del 06/09/2000 por la que se crea el Organismo Autónomo Oficina de Calidad Alimentaria (ODECA) y el Decreto N°40/2014 del 07/08/2014 sobre producción ecológica y Consejo Regulador de la agricultura ecológica.

oficio por las autoridades estatales (departamentales, provinciales o municipales) o a petición de quienes demuestren tener legítimo interés, entendiéndose por tales, las personas físicas o morales que directamente se dediquen a la extracción, producción o elaboración del producto. Por su parte, el derecho de uso de la DO debe ser autorizada por la oficina estatal nacional (art. 137 de la Decisión N°344 y art. 208 de la Decisión 486). Es decir, que el reconocimiento de una DO no se exige que sea solicitado por el Consejo Regulador ni este tiene las atribuciones para conferir el derecho de uso de la DO. No obstante, los arts. 208 *in fine* y 213 de la Decisión 486 de la Comunidad Andina deja abierta la posibilidad para que las normas internas de los Estados miembros puedan delegar en las entidades públicas o privadas que representen a los beneficiarios de las DO, la facultad de autorizar el derecho de uso y el control de las mismas.

Las normas del MERCOSUR son muy escuetas, limitándose a definir la IG, IP y DO y remitiendo su regulación a las legislaciones de cada país miembro. De allí la gran diversidad de criterios en la legislación de los Estados miembros en numerosos aspectos del régimen de designaciones de origen geográfica como la exigencia o no de un órgano de gestión y otras cuestiones conexas (como la legitimación para solicitar el reconocimiento de la DO, la necesidad o no de una concesión especial del uso de la DO, el órgano competente para autorizar o conferir el derecho de uso de la DO e IG, etc).

Las legislaciones de muchos Estados miembros fundadores del MERCOSUR (Brasil,¹⁹ Uruguay²⁰) y asociados (Bolivia,²¹ Ecuador²²), como así también otros Estados

¹⁷ Emitida el 21/10/1993.

¹⁸ Emitida el 14/09/2000.

¹⁹ Ley N°9.279 de Brasil (sancionada el 14/05/1996 y publicada el 15/05/1996). Los arts. 176 a 182 no mencionan el Consejo de DO.

²⁰ Ley N°17.011 de Uruguay (sancionada el 25/09/1998 y publicada el 07/10/1998) y Decreto reglamentario del 03/02/1999 modificado por Decreto N°160/2011). El uso de una indicación de procedencia está limitado a los productores y a los prestadores de servicios establecidos en el lugar, exigiéndose con relación a las denominaciones de origen el cumplimiento de requisitos de calidad (art. 177). Según el art. 64 del Decreto N°34.999 (emitido el 03/02/1999), la solicitud del registro de DO puede ser realizada por uno o varios de los productores, fabricantes, artesanos o prestadores de servicios que tengan su establecimiento en la región o localidad, a la cual corresponde el uso de la Denominación de Origen; o a solicitud de alguna autoridad pública competente.

²¹ Ley N° 1.334 sobre las denominaciones de origen de Bolivia (sancionada el 13/04/1992 y publicada en la Gaceta Oficial el 04/05/1992). El control del uso de la “Denominación de Origen” corresponde al Centro Nacional Vitivinícola en coordinación con el Ministerio de industria, Comercio y Turismo y la Asociación Nacional de Enólogos. Esta entidad, es el organismo técnico-legal y administrativo con jurisdicción nacional, a cargo de la implementación del registro de las personas dedicadas a la producción agroindustrial del Singani.

²² Ley N°83 de Ecuador (promulgada el 08/05/1998 y publicada en el Registro Oficial N°320 del 19/05/1998, codificación del 29/11/2006). El IEPI, ejercerá la tutela administrativa de los derechos sobre la propiedad intelectual y velará por su cumplimiento y observancia. Este organismo ejerce de oficio o a petición de parte, funciones de inspección, vigilancia y sanción para evitar y reprimir violaciones a los derechos sobre la propiedad intelectual.

latinoamericanos (Costa Rica,²³ Honduras,²⁴ México,²⁵ Nicaragua,²⁶ Panamá²⁷), no exigen expresamente la constitución de un Consejo Regulador para la DO e IG, aunque algunos países como Chile²⁸ asignan a personas jurídicas públicas o privadas la función de certificación de los vinos con DO.

En América Latina, solamente las leyes de Perú (Volta Pineda, 2012: 209), Guatemala, Paraguay y Argentina, prevén la constitución de un Consejo Regulador o Promoción para la DO, sin la exigencia de separar la función de gestión y la función de control y certificación. Además, no prevén exigencias en cuanto a la representatividad de todos los sectores,

²³ Ley N°7.978 de Costa Rica (sancionada el 22/12/1999 y en vigor desde el 01/02/2000), modificada por Ley N°8.632 (sancionada el 12/03/2008 y publicada en Gaceta Oficial n°80 del 25/04/2008). Según el art. 74, el reconocimiento de una DO puede ser solicitado por uno o más productores o de oficio por la autoridad pública. Por su parte, el art. 80 confiere el derecho de uso a todos los productores o fabricantes que desempeñan su actividad dentro de la zona geográfica delimitada aún los que no solicitaron el registro.

²⁴ Ley de Propiedad Industrial de Honduras promulgada el 30/12/1999 y en vigor desde el 28/02/2000. El reconocimiento de la DO puede ser solicitada por uno o varios productores del área geográfica o por la autoridad competente (art. 126). El art. 132 confiere el derecho de uso de la DO a todos los productores o fabricantes del área de producción.

²⁵ Decreto legislativo de México (sancionada el 25/06/1991 y publicada en el Diario Oficial el 27/06/1991, modificada el 17/05/1999, el 26/12/1997, 15/01/2006, el 28/06/2010, el 14/12/2011, esta última reforma publicada DO el 27/01/2012). Según el art. 158, el reconocimiento y protección puede ser solicitado por los productores o fabricantes del área geográfica o por la autoridad pública. La investigación de las infracciones administrativas es realizada por el Instituto de oficio o a petición de parte interesada (art 215). El Instituto Mexicano de Propiedad Intelectual tiene la potestad fiscalizadora y sancionadora, pudiendo realizar inspección y solicitar informes y datos, investigar y sancionar (art. 203, 215 y 217). El art. 213 inc. XXII tipifica las infracciones administrativas al régimen de DO.

²⁶ Ley N°380 de Nicaragua (publicada el 26/03/2001, modificada por el Ley N°580 de Nicaragua (sancionada el 21/03/2006 y publicada en La Gaceta N°60 del 24/03/2006); el registro de la DO puede ser solicitado por cualquier entidad formalmente constituida que represente a dos o más productores, fabricantes o artesanos cuyos establecimientos de producción, elaboración o fabricación se encuentren en la región o en la localidad. También se registra una DO a solicitud de una autoridad nacional competente (art. 71). El art. 77 confiere el derecho de uso de la DO a los productores, fabricantes o artesanos que despliegan su actividad dentro de la zona geográfica delimitada, inclusive aquellos que no solicitaron el registro de la DO.

²⁷ Ley N°35 de Panamá (sancionada 09/04/1996 y publicada el 10/05/1996) modificada por la Ley N°61 (sancionada el 27/09/2012 y publicada en la Gaceta Oficial N°27.136 del 05/10/2012). La protección que se concede en las denominaciones de origen, se otorga a solicitud de parte interesada o de oficio (art. 136). El Estado panameño es el titular de las denominaciones de origen nacional, y estas solo podrán usarse mediante autorización del Órgano Ejecutivo (art. 137).

²⁸ Ley N°19.039 de Chile modificada por las Leyes N° 19.996 y 20.160 (texto ordenado según Decreto N°3/2006 emitido el 09/03/2006), disponible en <www.inapi.cl>. Si bien el art. 94 último párrafo establece que cualquier persona, natural o jurídica, puede solicitar el Registro de una IG o DO “siempre que represente a un grupo significativo de productores, fabricantes o artesanos, cualquiera sea su forma jurídica [...]”, en el resto del artículo se prescinde del Consejo, de la agrupación de productores o de cualquier otro organismo que los represente. El artículo 103 confiere el derecho de uso a todos los productores, fabricantes o artesanos que desempeñan su actividad dentro de la zona geográfica delimitada, inclusive a quienes no solicitaron el reconocimiento y sin que estén obligados a asociarse a algún Consejo Regulador. El art. 107 autoriza a cualquiera que acredite interés legítimo, a entablar las acciones judiciales que correspondan en defensa de la DO o IG. Tampoco exige la conformación de un Consejo Regulador como requisito para el reconocimiento de una DO, la Ley N°18.455 para vinos, sin embargo el Decreto N°464/95 de “Zonificación vitícola y Denominación de Origen”, prevé la intervención de entes certificadores públicos o privados.

paridad y democracia interna. Estas normas difieren en cuanto a la forma jurídica en que deben organizarse los Consejos de Promoción y la integración de los órganos del Consejo por representantes del gobierno (prevista únicamente por la legislación de Perú y de Guatemala).

La Ley N°28.331²⁹ de Perú en su artículo 3° prevé la conformación de un Consejo Regulador autorizado por la Oficina de Signos Distintivos del INDECOPI, bajo la forma de asociaciones civiles sin fines de lucro e integradas por las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la extracción, producción y elaboración del producto amparado con la DO. Las entidades públicas³⁰ y privadas que tengan relación directa con los productos pueden ser miembros del Consejo, pero garantizándose la mayoría del sector privado.

Este texto legal peruano ha asignado al Consejo Regulador funciones de gestión, defensa y control (orientar; vigilar y controlar la producción y elaboración de los productos amparados con la DO, velar por el prestigio, defender los intereses de la DO; llevar un padrón de beneficiarios de la DO; llevar el control de la producción anual del producto; garantizar el origen y la calidad del producto, y aplicar sanciones a sus asociados por el incumplimiento del estatuto). El Consejo Regulador actúa bajo el control de la Oficina de Signos Distintivos del INDECOPI, quien supervisa su funcionamiento pudiendo exigir cualquier tipo de información, ordenar inspecciones y designar un representante que asista con voz pero sin voto a las reuniones de los órganos del Consejo. Dicha repartición administrativa tiene potestad sancionatoria respecto de los Consejos Reguladores que infrinjan su propio estatuto, la legislación o que incurran en hechos que afecten los intereses de la DO.

En el marco de esa ley se han conformado los Consejos Reguladores de las DO reconocidas en Perú.³¹ El reglamento interno de la DO Pisco³² enuncia como funciones de dicho ente, promover la producción y velar por el prestigio de la DO (art. 4 incs 1 y 4), incluyendo otras, como elaborar datos estadísticos y la investigación vitícola, comercial, técnica,

²⁹ Sancionada el 23/07/2004 y publicada en el Diario Oficial peruano el 14/08/2004.

³⁰ Algunos Consejos Reguladores de DO peruanos, prevén en su conformación, la participación del gobierno provincial y municipal como la DO cerámica de Chulucana en la que participa el Gobierno Regional de Piura y Municipalidad de Chulucana) y Universidades (Universidad de Piura). En los órganos de gobierno (Consejo Directivo, Comité de Vigilancia, Comité de Certificación, Comité de Turismo, de Cultura y de Exportación) se prevé la representación de las autoridades estatales. Documento “Experiencia Asociativa del Consejo Regulador de Chulucana”, disponible en <<http://www.fao.org>>

³¹ En Perú se ha reconocido la DO Pisco, Maíz Blanco Gigante Cuzco y Cerámica de Chulucanas (Resolución del 26/07/2006), DO Pallares de Ica (11/2007). Véase Rodríguez, Luna y Carlos Vladimir. “Las denominaciones de origen. Importancia de su tutela y promoción”. *Actualidad Jurídica*. T°167. Lima, Gaceta Jurídica S.A., Universidad Nacional de Trujillo, 2007. En los últimos años se han reconocido otras DO en Perú: la DO Café Villa Rica, la DO Loche de Lambayeque, la DO Café Machu Picchu-Huadquiña y la DO Maca Junín-Pasco. Véase Gamboa Vilela, Patricia. “Las denominaciones de origen en el Perú”. *Simpósio Mundial sobre IG*. Lima, 2011.

³² Disponible en <<http://www.consejoreguladordelopisco.pe>> (consultado el 31/01/2015).

enológica y agrícola, propiciar la capacitación técnica de los productores (art. 6) y la función fiscalizadora y potestad sancionatoria (art. 4 incs. 2 y 3).

En Guatemala, el Decreto N°57/00³³ y el Acuerdo Gubernativo 89/02³⁴ prevén como presupuesto para el reconocimiento y registro de una DO la conformación de un órgano de administración con competencia para gestionar, conferir el derecho de uso, certificar y controlar, pero no presenta mayores precisiones en cuanto a la forma jurídica, ni exigencia en cuanto a la democracia interna. El reglamento interno debe prever los mecanismos de vigilancia y verificación que se aplicarán para asegurar el uso debido de la Denominación de Origen; además debe establecer las infracciones y sanciones aplicables por incumplimiento a las obligaciones de los usuarios de la DO. El órgano de administración de una DO debe estar integrado por tres representantes del Gobierno (uno, del Ministerio de Agricultura; otro, del Ministerio de Cultura; otro, del Registro) y los representantes que designen los productores, fabricantes o artesanos.

En Paraguay, la Ley N°1.294³⁵ no preveía la constitución de un Consejo Regulador como requisito para el reconocimiento de la DO. Recientemente se sancionó la Ley N°4.923³⁶ que estableció un régimen especial para la DO. Esta puede ser reconocida de oficio por la autoridad de aplicación o a solicitud de los productores del área geográfica. En este último caso, estos pueden conformar un Comité de Promoción pero no se requiere que se constituyan como persona jurídica (art 6). Es la única legislación latinoamericana que prevé el órgano de gestión no sólo para la DO sino también para la IG. Los Comités Reguladores deben organizarse como asociaciones abiertas. Los estatutos de los Comités Reguladores deben prever un régimen eficaz de control de la gestión económica y financiera de la entidad y el acceso a la información veraz y oportuna de todos los asociados sobre todas las actividades del Comité Regulador. Los Comités Reguladores tienen amplias funciones de gestión y certificación (gestionar y obtener la inscripción de la IG o DO en el Registro; otorgar las autorizaciones de uso a sus asociados, inscribirlas en el Registro pertinente; orientar, vigilar y controlar la producción, elaboración, transporte y calidad de los productos amparados por la IG o DO; promocionar el sistema y velar por el prestigio de la IG y DO; escoger los emblemas o logotipos que identificarán al Comité Regulador y/o a la IG o DO; expedir los certificados de uso, las obleas numeradas y los demás instrumentos de control; percibir los aranceles, multas y demás recursos; imponer sanciones a los asociados que cometan infracciones al reglamento interno del Comité Regulador; denunciar las violaciones al régimen de la presente ley ante la Autoridad de Aplicación y llevar estadísticas actualizadas sobre producción con IG o DO). Las resoluciones de los Comités Reguladores son impugnables ante la Autoridad de Aplicación y estas a su vez pueden impugnarse judicialmente por medio de la acción contencioso-administrativa.

³³ Sancionada el 31/08/00 y publicada el 27/09/2000, modificado por el Decreto Legislativo N°30/05 (sancionado por el Congreso el 09/03/2005 y publicado el 18/03/2005).

³⁴ Emitido el 18/03/02.

³⁵ Sancionada el 06/08/1998.

³⁶ Sancionada el 25/05/2013 y publicada el 20/06/2013

Para continuar, en los próximos apartados nos referiremos exclusivamente al Consejo de Promoción en el derecho argentino.

Las funciones del Consejo Regulador en el derecho argentino

La Legislación argentina prevé la conformación de un Consejo de Promoción por cada DO pero no han previsto un órgano de gestión para la IG. En forma aislada, la Ley N°VIII-N°51 (antes Ley N°4.298) de Misiones, exige la conformación de un órgano de gestión para la IG.

El Consejo de Promoción o Consejo de Denominación de Origen o Consejo Regulador, ejerce primordialmente la gestión del sistema de Denominación de Origen (Artículo 13 inciso b), c), d), m), g) de la Ley N°25.380 y artículo 21 inciso c), d), f), g) de la Ley N°25.163) y la fiscalización especializada de la producción de calidad (artículo 21 inciso, a), c), d), g), i) de la Ley N°25.153; artículo 13 inciso e) y k) de la Ley N°25.380 y también en el art. 18 de la Ley N°4.459 de Chubut y art. 10 inc. h), de la Ley N°5.999 de Mendoza.

El Consejo actúa bajo la tutela administrativa de la autoridad de aplicación. Esa tutela se expresa básicamente a través del control de legalidad de los recursos de alzada en contra de las decisiones del Consejo de la DO (previsto únicamente por el art. 15 de la Ley N°25.380³⁷ y los arts. 32 y 33 de la Ley N°VIII-N°51 (antes Ley N°4.298) de Misiones, pero no así en la Ley Nacional N°25.163, ni en las demás leyes provinciales.

Como órgano de gestión, tramita y obtiene la inscripción de la Denominación de Origen en el Registro de Denominaciones de Origen de Productos Agrícolas y Alimentarios.³⁸ En esa calidad, es quien escoge los emblemas, logotipos, distintivos o siglas que identificarán al Consejo y/o a la DO. Esta facultad está expresamente establecida en el artículo 13 inciso g) de la Ley N°25.380, no así en la Ley N°25.163; no obstante ello, por las propias características del signo distintivo está implícita en los artículos 20 inciso i) y 35 inciso b). También, como órgano de gestión, otorga las autorizaciones de uso a sus asociados que lo soliciten y cumplan con la totalidad de los requisitos necesarios e inscribirlos en el Registro pertinente,³⁹ expide los certificados de la DO, las obleas numeradas y demás instrumentos de control a sus asociados.⁴⁰

³⁷ Igual criterio consagra la Ley N° 24/03 de España, cuyo artículo 26, pto. 4, dispone: “Con independencia de la naturaleza pública o privada de los órganos de gestión, las resoluciones que adopten respecto a las funciones [...], podrán ser objeto de impugnación en la vía administrativa ante la autoridad que resulte competente [...]”.

³⁸ Esta atribución está prevista en el artículo 13 inciso b) de la Ley N°25.380 y leyes modificatorias (Ley N°25.966), y no así en la Ley N°25.163.

³⁹ Atribución prevista expresamente en el artículo 13 inciso c) y d) de la Ley N° 25.380; no así en la Ley N°25.163.

⁴⁰ Artículo 21 inciso f) de la Ley N°25.163 y artículo 13 inciso h) de la Ley N°25.380.

Por último, como órgano de gestión, orienta, vigila y controla la producción, elaboración y calidad de los productos amparados por la Denominación de Origen⁴¹ y percibe las contribuciones y demás recursos que determinen sus estatutos,⁴² junto con administrarlos.

El Consejo Regulador también desarrolla una función de fomento del sistema debiendo velar por el prestigio de la DO (artículo 13 inciso f) de la Ley N°25.380 y artículo 21 inciso b) de la ley N°25163), y es independiente de la actividad de fomento que desarrollen los Estados provinciales u otros entes públicos.

La salvaguarda del prestigio de la DO, está prevista en el art. 21 inc. b) de la Ley N°25.163 y art. 13 inc. f) de la Ley N°25.380 y en las leyes provinciales N°4.459 de Chubut, comprendiendo aquellas actividades tendientes a prevenir y sancionar el uso indebido de la DO por terceros o por los mismos usuarios. Un producto que no reúne las condiciones establecidas en el reglamento interno perjudica la reputación de la DO, afectando indirectamente a todos sus usuarios. En cumplimiento de este cometido, puede denunciar ante la autoridad de aplicación para que instruya el sumario y aplique la sanción que corresponda, o bien puede deducir acciones judiciales (medidas cautelares, acción de cese de uso, daños y perjuicios) (García Sellart, 2003).

El Consejo tiene asignadas otras funciones complementarias. La DOC vitivinícola tiene asignada una función registral. A ese efecto, debe llevar y mantener permanentemente actualizados los registros de viñedos, de bodegas y establecimientos dedicados a la producción, elaboración, embotellado y comercialización de vinos que hubieran obtenido el derecho a la DOC, sin perjuicio del que lleve el Instituto Nacional de Vitivinicultura en virtud de las atribuciones asignadas por el artículo 21 inciso c) de la Ley N°25.163 y Decreto N°57/04. También debe colaborar en la formación y conservación del catastro vitícola que le sea encomendada por el Instituto Nacional de Vitivinicultura en ejercicio de sus facultades delegadas por Ley N°25.163 y Decreto N°57/04.⁴³

El Consejo Regulador ha sido investido de potestades administrativas, esto es, prerrogativas públicas para el cumplimiento de los cometidos asignados por ley.

Entre esas prerrogativas, las leyes le han asignado la potestad reglamentaria, esto es, la atribución de dictar normas generales de organización interna, dictar el reglamento interno,⁴⁴ normas de naturaleza técnica (sistema de cosecha, elaboración, crianza, etc.) y

⁴¹ Artículo 21 inciso a) de la Ley N°25.163; artículo 13 inciso e) de la Ley N°25.380 y modificatoria.

⁴² Artículo 13 inciso i) de la Ley N° 25.380 y artículo 21 inciso h) de la Ley N°25.163.

⁴³ Artículo 21 inciso g) de la Ley N°25.163.

⁴⁴ Arts. 19 y 20 de la Ley N°25.163 y art. 13 inc. a) de la Ley N°25.380 y modificada por Ley N°25.966. El art. 20 del Decreto N° 57/04 reglamentario de la Ley N°25.163 dispone que el reglamento interno definitivo de cada DOC una vez aprobado su registro, será redactado de acuerdo con el criterio de sus asociados (expresada mediante su intervención y voto en el órgano deliberativo del Consejo).

comercial (tipo y forma de empaquetado y etiquetado⁴⁵ para los productos amparados con la DOC, logotipo, etc.) que estandarizan los productos con esa DO (art. 21 incisos a) e) de la Ley N°25.163 y art. 13, inciso a) de la Ley N°25.380). Esta potestad debe ejercerse dentro del marco de la ley de designaciones geográficas y demás normas dictadas por la autoridad de aplicación (normas sanitarias, normas de calidad, reglas sobre marbetes, etc.) que establecen el estándar mínimo que deben observar los reglamentos internos de los Consejos de DO.

También se le ha asignado potestad sancionatoria, como la facultad de aplicar sanciones por inobservancia de las normas reglamentarias internas,⁴⁶ que comprende la potestad de inspección, investigación sumarial, dictar el acto administrativo que impone la sanción y medidas posteriores tendientes a su ejecución.

La naturaleza jurídica del Consejo de Promoción o Regulador

La dilucidación de la naturaleza jurídica resulta indispensable para interpretar y buscar la solución jurídica en caso de lagunas normativas (verbigracia, el órgano competente para ordenar la intervención administrativa del Consejo de Promoción, la naturaleza de los actos emitidos por este en cumplimiento del Régimen de DO como las autorizaciones de uso de la DO, la diferenciación de la potestad disciplinaria y sancionatoria, la procedencia y alcance de la vía recursiva administrativa ante la autoridad de aplicación en contra de las decisiones del Consejo Regulador).

En relación a ello, encontramos varios aspectos del Consejo de Promoción o Consejo Regulador que dificulta su encuadre jurídico en el derecho argentino.

Primero, existe un interés público en el régimen de DO y en la organización y funcionamiento del Consejo. El régimen de la DO facilita la trazabilidad, promueve el envasado en el área de producción, incentiva el arraigo de agricultores en la zona de producción. Todo ello motoriza el crecimiento económico y regional (Legendre, 1996: 95-107), el desarrollo rural sustentable (Pastorino, 2005: 32-34; Vandecandelaere, 2011) especialmente como estrategia para la competitividad del sector agroalimentario (Schiavone, 2003) y enoturismo (Rodríguez Chaves, 2010: 140; Bonvini, 2010; Muñoz Nájjar, 2001). También es útil para el ordenamiento territorial, especialmente de las áreas vitivinícolas (Catania, 1996: 170/175) y la preservación de ecosistemas aptos para la producción de calidad (Pastorino, 2005: 171; Oyarzún y Tartanac, 2002). En países emergentes con grandes desequilibrios regionales ha sido utilizado como medio jurídico de fomento de la economía. En nuestro país, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales han promovido la instrumentación de la DO e IG en el marco de un régimen especial de

⁴⁵ Art. 21 inc. e) de la Ley N°25.163.

⁴⁶ Art. 21 inc. i) de la Ley N°25.163 y art. 13 inc. j) de la Ley N°25.380 y modificatoria.

fomento de productos locales, articulando distintos medios económicos, jurídicos y honoríficos (Molina, 2016). Dentro de este régimen de interés público, el Consejo es el ente encargado de gestionar y autorizar el uso de la DO, certificar la calidad y velar por el prestigio de la DO; especialmente, comunicar los atributos del producto a través de los distintos medios de publicidad y promocionarlos en el ámbito nacional e internacional, procurando su inserción en nuevos mercados.

Segundo, las normas argentinas han previsto la tutela administrativa sobre el Consejo de Promoción o Regulador. Esta tutela administrativa ha sido consagrada en forma expresa por la Ley N°25.380, por cuanto prevé un recurso administrativo en contra de las decisiones del Consejo, no así en la Ley N°25.163 que deja un vacío normativo respecto de la forma y alcance del control que ejerce la autoridad de aplicación respecto de los Consejos de Promoción.

Tercero, las autoridades del Consejo en su calidad de asociación civil, ejercen la potestad disciplinaria sobre los productores asociados. También colaboran con el ejercicio de la potestad sancionatoria que ejerce la autoridad estatal de aplicación de las Leyes N°25.163 y N°25.380.

Cuarto, el patrimonio del Consejo es de naturaleza privada pues está constituido esencialmente por aportes de los productores asociados (aranceles por expedición de certificados, obleas numeradas y demás instrumentos de control, contribuciones de los asociados, legados o donaciones, multas o recargos por incumplimientos del reglamento interno de la DO y estatuto social). Algunas leyes provinciales excluyen todo aporte estatal para el desenvolvimiento de estos entes (como el art. 11 de la Ley N°6.524 de la Provincia de San Juan).

Quinto, la organización y funcionamiento de la entidad está sujeta al derecho privado. Debe constituirse conforme los artículos 168/186 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Los derechos de sus miembros se rigen por el estatuto y reglamento interno, y supletoriamente se aplican las normas de la sociedad. Las simples asociaciones se rigen en cuanto a su acto constitutivo, gobierno, administración, socios, órgano de fiscalización y funcionamiento por lo dispuesto para las asociaciones civiles y del Título II, Capítulo II, Sección 2, del citado Código.

Sexto, el Consejo debe constituirse como asociación civil abierta, no pudiendo excluir a ningún productor del área delimitada de la DO. Dicha norma es exorbitante al derecho privado, fundamentalmente al principio de libertad de asociarse y la consiguiente facultad de la entidad de admitir o negar la entrada de los interesados.

El Consejo Regulador o Consejo de Promoción: ¿es un ente sujeto al derecho público o privado?

La Ley N°17.711 –modificatoria del Código Civil de 1869 (hoy derogado)–, adoptó la clasificación de personas públicas y privadas enumerando los entes comprendidos en cada una de ellas.

La doctrina argentina formuló distintas definiciones de las personas jurídicas públicas y teorías sobre su naturaleza jurídica y criterio clasificatorio. Unos, señalan que las personas públicas son las que se rigen por el derecho público (Dromi, 2009: 691-692; Sarmiento García, 2005: 17-22). Otros, mencionan como nota distintiva el acto de creación del ente, la asignación de las facultades exorbitantes (Balbín, 2007: 33-34; Dromi, 2009: 691-694) o el interés público (Gordillo, 2013: 140-141; Sarmiento García, 2005: 17-21). Algunos enumeran algún elemento que necesariamente debe estar presente, como el ejercicio de la función administrativa (Mairal, 1981: 800), la potestad de *imperium*, el control estatal administrativo ordinario y extraordinario, contable-financiero, político (Marienhoff, 2011: T°I 354-355; Gordillo, 2013: 134-135 y 140; Dromi, 2009: 691-694), pautas procesales y jurisdicción (Dromi, 2009: 691-694). Finalmente, otros entienden que los criterios aislados son insuficientes para dilucidar la naturaleza pública o privada de un ente, y por tanto debe recurrirse a varios de ellos (Cassagne, 2006: 236; Balbín, 2007: 573-576).

En el marco del Código Civil de Velez Sarsfield modificado por la Ley N°17.711 (hoy derogado), el funcionamiento de estos Consejos se aproximaba a los entes públicos no estatales por cuanto eran órganos de gestión, control y certificación de una Denominación de Origen. La ley les había asignado el cumplimiento de un cometido de interés general: orientar y controlar el régimen de Denominación de Origen instituido para jerarquizar y valorizar económicamente la producción de bienes y servicios, proteger al productor de la competencia desleal, velar por el consumidor y lograr un efectivo grado de organización e integración vertical de los productores. Eran entes no estatales, porque eran personas jurídicas cuyo patrimonio está conformado íntegramente o en gran parte por aporte de los asociados.

Recientemente, se ha sancionado un nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en la República Argentina que comenzó a regir el 1 de agosto de 2015. El art. 145 del nuevo Código mantiene la clasificación de personas públicas y privadas enumerando las entidades incluidas en cada clase sin definir las.

El art. 146 incluye dentro de las personas jurídicas públicas: el Estado nacional, las Provincias, la Ciudad de Buenos Aires, los municipios, las entidades autárquicas, las los Estados extranjeros, las organizaciones internacionales con personalidad jurídica, la Iglesia Católica. El art. 148 incluye dentro de la categoría de personas jurídicas privadas: “[...] las sociedades; b) las asociaciones civiles; c) las simples asociaciones [...]”.

Esta clasificación facilita el encuadre jurídico: la asociación civil es un ente privado independientemente que tenga por finalidad la satisfacción de un interés público y ejerza una función administrativa.

En consecuencia, en el marco del nuevo Código Civil y Comercial, el Consejo de Promoción o Consejo Regulador es un ente privado, aun cuando procure un interés público, ejerza una función administrativa y se le hayan asignado atribuciones exorbitantes al derecho privado, las normas prevean una vía recursiva ante la autoridad administrativa y algunos aspectos se rijan por el derecho público.

Seguidamente analizaremos los aspectos relevantes del Consejo Regulador, algunos regidos por el derecho público y otros regidos por el derecho privado.

Su constitución como asociación sin fines de lucro en el derecho argentino

Las Leyes N°25.163 y N°25.380 (art. 11) prevén que el Consejo de Promoción, Regulador o Consejo de DO –uno por cada DO– debe organizarse como asociación civil sin fines de lucro abierta a todos los productores del área geográfica. Las leyes provinciales prevén también la constitución de un Consejo bajo esta forma jurídica (el art. 17 de la ley N°4.459 de Chubut,⁴⁷ art. 9° de la Ley N°5.999⁴⁸ y art. 18 de la Ley N°7.809⁴⁹ ambas de la Provincia de Mendoza, el art. 24 de la Ley N°VIII-N°51 (antes Ley 4.298 de Misiones). La Ley N°3.296⁵⁰ de la Provincia de Río Negro instituye como autoridad de aplicación un ente autárquico creado por la Ley N°2.993 y a quien le asigna funciones características del Consejo Regulador. De modo similar, las Leyes N°10.094 de Córdoba⁵¹ y N°5.224⁵² de Jujuy no prevén la constitución de un órgano de gestión de la DO, asignadas las funciones características del Consejo Regulador a la autoridad de aplicación. En los próximos apartados volveremos sobre este aspecto de la legislación provincial que se aparta de la legislación nacional.

Entendamos a la asociación como “una agrupación humana reunida con el propósito común de realizar una idea u objetivo de bien general” (Borda, 2008: 597-598); en otras palabras, es una unión de una pluralidad de personas, independiente en su existencia del cambio de miembros.

⁴⁷ Sancionada el 16/12/1998.

⁴⁸ Sancionada el 16/03/1993 y publicada en el BO del 18/05/1993.

⁴⁹ Sancionada el 13/11/2007 y publicada en el BO del 11/12/2007.

⁵⁰ Sancionada el 08/07/1999 y publicada en el BO del 29/07/1999.

⁵¹ Sancionada el 26/09/2012.

⁵² Sancionada el 30/11/2000 y publicada en el BO del 12/01/2001.

Marcela S. Molina. “Las funciones del Consejo Regulador en el régimen de Denominación de Origen” / “The Functions of Regulatory Council in the Regime of Appellation”. *RIVAR* Vol. 3, N° 8, ISSN 0719-4994, IDEA-USACH, Santiago de Chile, mayo 2016, pp. 174-206.

Según el art. 168 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, la asociación civil debe tener un objeto que no sea contrario al interés general o al bien común. No puede perseguir el lucro como fin principal, ni para sus miembros o terceros.

Concretamente, el Consejo Regulador o Consejo de Promoción no puede perseguir fines de lucro como finalidad principal ni siquiera en forma accesorio o indirecta en razón de lo dispuesto en el art. 11 de la Ley N°25.380 y art. 19 de la Ley N°25.163.

El acto constitutivo de la asociación civil debe ser otorgado por instrumento público e inscripto en el registro correspondiente una vez expedida la autorización estatal para funcionar por la Inspección General de Personas Jurídicas u organismo que cumpla esa función en cada provincia⁵³ y aprobados sus estatutos (art. 11, segundo párrafo del Decreto N°556/09), según el procedimiento establecido en la Ley N°22.315.⁵⁴ Hasta la fecha de la inscripción se aplican las normas de la simple asociación.

Las asociaciones civiles no solo requieren autorización para funcionar, sino que están sujetas a un contralor permanente de la autoridad competente, nacional o local, conforme lo dispuesto por los arts. 169 y 174 del nuevo Código Civil.

El Consejo, ¿puede **adoptar la forma simple asociación** regulada en los arts.187/192 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación?

Las simples asociaciones son sujetos de derecho, cuyo acto constitutivo debe ser otorgado por instrumento público o por instrumento privado con firma certificada a través de un escribano público. Su existencia como persona jurídica comienza a partir de la fecha del acto constitutivo. Estas entidades se rigen en cuanto a su acto constitutivo, gobierno, administración, socios y funcionamiento por el régimen jurídico de las asociaciones civiles y del Título II, Capítulo II, Sección 2 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.

Las simples asociaciones con menos de veinte integrantes pueden prescindir del órgano de fiscalización, aunque subsiste la obligación de certificación de sus estados contables.

La Ley N°25.380 admite expresamente que el Consejo pueda constituirse como una simple asociación civil. En estos casos, los integrantes deben labrar un acta ante escribano público, donde consten los datos personales de cada uno, finalidad y la designación de un representante ante la Autoridad de Aplicación a los efectos del trámite de la solicitud de reconocimiento.

⁵³ En Mendoza, el organismo que fiscaliza las personas jurídicas en el ámbito provincial es la Dirección de Personas Jurídicas (Ley N°5.069).

⁵⁴ Sancionada el 31/10/1980 y publicada en el B.O N°24.540 del 7/11/1980.

Marcela S. Molina. “Las funciones del Consejo Regulador en el régimen de Denominación de Origen” / “The Functions of Regulatory Council in the Regime of Appellation”. *RIVAR* Vol. 3, N° 8, ISSN 0719-4994, IDEA-USACH, Santiago de Chile, mayo 2016, pp. 174-206.

La Ley N°25.163 no prohíbe expresamente la conformación de una simple asociación, por tanto, una interpretación gramatical llevaría a concluir la admisibilidad de esa forma jurídica.

Sin embargo, creemos conveniente que el Consejo se organice como asociación civil y no como simple asociación civil, en razón del mayor control institucional y patrimonial de la primera, que exige un órgano de fiscalización cualquiera sea el número de asociados, y está sujeta al contralor de la Inspección General de Personas Jurídicas desde su constitución, disolución y liquidación.

El Consejo de Promoción tiene vital importancia en el desenvolvimiento de la DO, por tanto la forma jurídica adoptada debe garantizar el cumplimiento de los fines del régimen de designaciones geográficas y además, prever un exhaustivo control de su desenvolvimiento institucional y patrimonial. La fiscalización del régimen de DO corresponde a la autoridad de aplicación de la Ley N°25.380 y N°25.163 (SAGyP e INV respectivamente). Además, si el Consejo se organizó como asociación civil, es fiscalizado en lo institucional y patrimonial por la Inspección General de Personas Jurídicas.

La asociación sin fines de lucro debe ser **abierta**.

En general, el acto constitutivo de una asociación civil o simple asociación debe contener el régimen de ingreso, admisión, renuncia, sanciones disciplinarias, exclusión de asociados y recursos contra las decisiones (art. 170 inc. k) del nuevo Código Civil y Comercial). Esta norma recoge implícitamente el principio de libertad de asociación que se traduce en la facultad de la asociación de admitir o negar la entrada de cualquier interesado y correlativamente, el derecho de cualquier persona de asociarse. El estatuto puede establecer limitaciones para el ingreso, ya sea motivado en el objeto social, delimitación territorial u otras, siempre que no sean discriminatorias.

Sin embargo, las Leyes N°25.163 y N°25.380 exigen, como recaudo para autorizar su funcionamiento como Consejo de Promoción o Regulador, que el estatuto social permita el ingreso de todo agricultor o empresario cuyo establecimiento agrícola o industrial se encuentre emplazado dentro del área delimitada de la DO, previo cumplimiento de los presupuestos estatutarios y legales y siempre que paguen sus cuotas sociales.

El estatuto social no puede restringir el ingreso de algunos sectores de la agricultura (agricultores, viñateros, bodegueros, elaboradores, fraccionadores, comerciantes), ni puede establecer categorías arbitrarias de los asociados. Debe reconocerles el derecho de votar y ser elegido autoridad directiva o fiscalizadora. Cualquier limitación irrazonable de esos derechos debe ser considerada violatoria de la naturaleza abierta de la asociación.

La previsión estatutaria arbitraria es un defecto formal que puede ser subsanado por el peticionante, una vez emplazado por la autoridad de aplicación. Además, puede ser causa de oposición al registro de la DO.



Así, otra interrogante que se plantea es la siguiente: ¿los Consejos Reguladores pueden constituirse bajo otra forma jurídica, bajo el amparo de la legislación provincial?

La Ley N°3.296 de la Provincia de Río Negro instituye como autoridad de aplicación al ente autárquico creado por la Ley N°2.993 y a quien le asigna funciones características del Consejo Regulador (control del sistema, extender certificados de DO, percibir tarifas y aranceles a cada DOC, promover el régimen, ejercer la representación legal de la DO). De modo similar, las Leyes N°10.094 de Córdoba⁵⁵ y N°5.224⁵⁶ de Jujuy no prevén la constitución de un órgano de gestión de la DO, asignado algunas funciones características del Consejo Regulador a la autoridad de aplicación.

Ya hemos mencionado que una Denominación de Origen sin la conformación de un Consejo de Promoción o Regulador funciona como signo distintivo pero no como sello de calidad, salvo que asigne la función de certificación a un ente estatal. ¿Las leyes provinciales pueden reconocer y proteger una DO sin la exigencia de conformar un órgano de gestión como asociación civil? ¿Las leyes que se apartan de la legislación nacional son inconstitucionales?

Es necesario considerar que la competencia nacional o provincial para legislar sobre esta materia depende de la naturaleza jurídica de las designaciones de origen geográfica, y objeto y finalidad de la legislación provincial.

El Convenio de París de 1883, aprobado por nuestro país mediante Ley N°17.011, y el Convenio de Estocolmo de 1967 aprobado por la Ley N°22.195, reconocieron a la DO como objeto de propiedad intelectual. Igualmente, el Acuerdo ADPIC –ratificado por Argentina mediante Ley N°24.425–, y también, la Resolución N°8/95 CMC y N°46/96 GMC Mercosur, también reconocieron como objeto de propiedad intelectual a la IG.

La regulación de los objetos de propiedad intelectual e industrial es materia de derecho de fondo; por tanto, el Congreso de la Nación es el órgano competente para reglamentar las categorías de designaciones geográficas (IG, DO), presupuestos para su reconocimiento y protección, requisitos para la concesión del derecho de uso, vigencia, caducidad, etc. Debe recordarse que el art. 75 inc. 12 de la CN ha asignado al Congreso Nacional la atribución de dictar leyes de fondo. Como contrapartida, es una facultad prohibida a las provincias (artículo 126 CN).

Conforme lo dispuesto por el art. 75 inciso 12 y art. 126 de la CN, a partir de la sanción de las Leyes Nacionales N°25.163 y N°25.380, está vedado a las provincias reglamentar las designaciones de origen geográfico como objeto de propiedad intelectual estableciendo y modificando las condiciones para su reconocimiento. Lo expuesto no excluye que puedan

⁵⁵ Sancionada el 26/09/2012.

⁵⁶ Sancionada el 30/11/2000 y publicada en el BO del 12/01/2001.

dictar normas de derecho público local con fundamento en la cláusula del progreso consagrada en el art. 125 de la Constitución Nacional y normas administrativas de fomento de competencia local, siempre que no se aparten del texto legal nacional en cuanto a la definición, alcance y exigencias del nuevo objeto de propiedad intelectual (Molina: 2012).

En consecuencia, los arts. 4 y 5 de la Ley N°3.296 son inconstitucionales, por cuanto se apartan de las Leyes N°25.380 y N°25.163 con respecto a la forma jurídica del Consejo Regulador, sus funciones y atribuciones (Molina, 2012, inédito). También son parcialmente inconstitucionales las Leyes N°10.094 de Córdoba⁵⁷ y N°5.224⁵⁸ de Jujuy en cuanto no prevén la constitución de un órgano de gestión de la DO y asignan las funciones características del Consejo Regulador a la autoridad de aplicación, por cuanto no se sujetan a lo dispuesto en la legislación nacional.

La autorización estatal para funcionar como Consejo de DO. La asociación de productores es creada por un acto privado, pero su reconocimiento y autorización para funcionar como Consejo de Promoción o Consejo de DO debe emanar de un acto de la autoridad de aplicación de la Ley N° 25.380 y N°25.163.

Los productores interesados deben constituir un Consejo de Promoción –uno por cada DO– organizado como asociación civil sin fines de lucro en los términos y alcances del art. 45 del Código Civil (art. 18 de la Ley N°25.380). Esa asociación debe tener personería otorgada por la Inspección General de Personas Jurídicas (Organismo creado por Ley N° 22.315) u organismo que cumpla funciones de tal en cada provincia y debe ser aprobado por la autoridad administrativa de aplicación.

Una vez constituida la asociación civil, la autoridad de aplicación del régimen de designaciones de origen geográfico –INV para los vinos y SAGyP para los demás productos–, controla el estatuto social y reglamento interno para verificar si estos se ajustan a las Leyes N°25.163 y Ley N°25.380 respectivamente.

La autoridad de aplicación examina el estatuto social para establecer si se ajusta a las normas legales y reglamentarias. Entre otras cosas debe corroborar: a) la conformación como asociación sin fines de lucro; b) la admisión de todo productor o elaborador interesado; c) la exclusión de todo productor que desarrolle su actividad fuera del área de producción de la DO, y d) la paridad e igualdad de los asociados.

Tutela administrativa ordinaria y extraordinaria. La Ley N°25.380 prevé un recurso administrativo en contra de las decisiones de los Consejos de Promoción, es decir, existe un control de legalidad. Sin embargo, la ley no aclara los alcances y materia susceptible de ser impugnada mediante este recurso, pues hay cuestiones relativas al Consejo Regulador en su calidad de asociación civil que es impugnable ante el juez civil.

⁵⁷ Sancionada el 26/09/2012.

⁵⁸ Sancionada el 30/11/2000 y publicada en el BO del 12/01/2001.

Entendemos que solamente pueden ser impugnadas mediante el recurso de alzada aquellas decisiones relativas al régimen de DO (denegatoria de la admisión de un productor del área geográfica como miembro del Consejo, denegatoria del derecho de uso de la DO, emisión de normas discriminatorias entre los usuarios de la DO, etc.). Las demás cuestiones relativas a la asociación (como aumento de cuotas, no aprobación del balance y memoria anual, nulidad de un acta de la Asamblea, etc.), deben ser impugnada mediante la acción civil correspondiente (art.16 y sgtes. Ley N°22.315).

La vía recursiva administrativa ante la autoridad de aplicación, también ha sido prevista expresamente por los arts. 32 y 33 de la Ley N°VIII-51 de Misiones.

Este recurso no está previsto en la Ley N°25.163 “Régimen de Designaciones Geográficas para vinos”, por lo que queda una laguna normativa en relación a la procedencia o no de la vía recursiva ante la autoridad de aplicación.

Ninguna de estas normas prevé la potestad de la autoridad de aplicación para ordenar la intervención administrativa de estos Consejos. Tampoco está prevista en las leyes nacionales la falta administrativa ni sanción a estos por infracción al Régimen de la DO. Solamente la Ley N°5.999 de la Provincia de Mendoza prevé la posibilidad de sancionarlos por infracción al Régimen de Denominación de Origen.

En este aspecto, las leyes argentinas dejan un amplio vacío normativo que requiere de una modificación legislativa.

Potestad sancionatoria del Consejo de Promoción. Los productores y agricultores asociados y usuarios de la DO están sujetos a un régimen sancionatorio que surge de dos órdenes normativos: uno estatutario de naturaleza civil (ejercido por las autoridades del Consejo de Promoción o Regulador organizados como asociación civil) y otro administrativo, ejercido por la autoridad de aplicación de las Leyes N°25.163 y N°25.380, modificada por la Ley N°25.966.

Por un lado, la potestad sancionatoria de naturaleza administrativa consistente en la facultad de imponer determinadas sanciones a los administrados que no cumplan los preceptos administrativos vigentes, es una prerrogativa inherente y esencial para la existencia de la actividad administrativa, especialmente la actividad fiscalizadora (Comadira, 2012, T°I: 676). La potestad sancionatoria en relación al régimen de Denominación de Origen (que comprende la facultad de instruir el sumario administrativo y aplicar la sanción), ha sido expresamente asignada a la autoridad administrativa (artículos 43, 45 y 46 de la Ley N°25.380 y artículos 38 inc. f), 45, 46 y 49 de la Ley N°25.163).

Por otro lado, la potestad disciplinaria de la asociación civil es la facultad de sancionar la infracción a las normas internas y su ejercicio corresponde a las autoridades del Consejo,

sujeto al control excepcional de legalidad por el órgano jurisdiccional.⁵⁹ La existencia y normal funcionamiento de una entidad requiere del ejercicio de un poder disciplinario que mantenga el orden y cohesión del grupo humano, siendo la “la herramienta fundamental con que cuentan las asociaciones, en las cuales la afiliación [...] es estrictamente voluntaria, para hacer cumplir, por parte de sus adherentes, las decisiones que hacen al conjunto de las finalidades que los agrupan”.⁶⁰ Es un poder implícito de toda corporación y se halla presente aún en ausencia de previsión estatutaria. Este criterio ha sido sostenido por la jurisprudencia de los Tribunales Provinciales y Nacionales, que consideran en forma unánime que este poder disciplinario hace a la esencia misma de esta institución.⁶¹

El poder disciplinario adquiere relevancia en el desenvolvimiento de los Consejos de Promoción o Regulador como medio para garantizar la coherencia de actuación como presupuesto indispensable para el cumplimiento de los fines asignados en la Ley N°25.163. El estatuto debe prever las faltas, sanciones y procedimiento sancionatorio. Generalmente se prevén sanciones de carácter moral (llamado de atención, amonestación, apercibimiento), sanciones de carácter pecuniario (multa), privación temporal del goce de ciertos derechos sociales (como privación del derecho de votar) y sanciones expulsivas. Usualmente, consideran como falta disciplinaria: el atraso en el pago de las cuotas sociales, conductas que comprometan el decoro y prestigio de la entidad o el incumplimiento de cualquiera de los deberes de los asociados.

La inobservancia del Reglamento Interno de la DO es una infracción disciplinaria y está prevista en el art. 21 inciso i) de la Ley N°25.163 y art. 13 inciso j) de la Ley N°25.380. Esta falta disciplinaria puede ser, además, una falta administrativa (artículo 44 de la Ley N°25.163 y artículo 41 de la Ley N°25.380 y modificatoria). Así, por ejemplo, la conducta de un productor que en la elaboración del vino solamente alcanza una relación uva/vino de 110 kg uva /100 litros de vino, incurre en una infracción a la Resolución INV C.37/2008 (que establece una relación uva/vino 130/ kg/100 litros de vino de calidad) y del reglamento interno de una DO de vinos (que puede haber previsto una relación uva/vino mayor a la exigida por las normas emitidas por la autoridad administrativa).

Puede concluirse que cuando el Consejo Regulador aplica las sanciones previstas en el reglamento interno (apercibimiento, suspensión o expulsión del Consejo) ejerce la potestad disciplinaria; sin perjuicio de la potestad de la autoridad administrativa de contralor que

⁵⁹ “Massarino, Carlos c/ Club Atlético Huracán s/ amparo”, B 275337. Cámara Nacional Apelaciones Civil, Sala B en sentencia del 17/08/99; “V., L.A. c/ A.P. D.L.T.V s/d y p”, K108498, Cámara Nacional Apelaciones Civil, Sala K, en sentencia del 07/06/13. Disponible en <www.jurisprudencia.pjn.gov.ar>

⁶⁰ “Sierra, Silvia Zulema c/ Asociación Argentina de Anestesiología s/ nulidad de acto jurídico”. S. 486. XXII, CSJN en sentencia del 05/11/1991, fallos T°314: 1404.

⁶¹ “Ruiz Soppe, Raúl a. en j. 39.461/82.650: Ruiz Soppe Raúl c/ Centro Retirados Policía de Mza p/ ordinario, inc”. Expte. N°93.893, SCJ MZA, Sala I, en sentencia del 10/11/2009, LS 407: 76. También “Tetamanti, Gabriel c/ Mendoza Tennis Club p/ amparo”. Expte. N°35.508, 1°Cámara en lo civil, 1°CJ en sentencia del 16/10/2002, LS 161: 269, y “Sarina, Emilio / Unión de Rugby de Cuyo”, Expte N°137048, Primera Cámara Civil en sentencia del 02/02/1998, LS 155: 182. Disponible en <www.jus.mendoza.gov.ar>

aplica las sanciones previstas en el art. 45 de la Ley N°25.163 (multa, decomiso, suspensión o cancelación del uso de la DO).

En este aspecto, cuando el usuario trasgrede el régimen de DO pueden presentarse situaciones anómalas por aplicación de sanciones de naturaleza estatutaria y administrativa. Verbigracia, la sanción de cancelación del uso de la DO impuesta por la autoridad administrativa y la sanción de suspensión aplicada por el Consejo al asociado-usuario de la DO; o viceversa, que la autoridad administrativa aplique una multa y el Consejo expulsa al asociado-usuario. En el primer caso, habría un asociado que no sería usuario de la DO; en el segundo supuesto, habría un usuario de la DO que no estaría asociado al Consejo en razón de su expulsión.

De *lege ferenda* debería preverse como causa de caducidad del derecho de uso la expulsión del Consejo; y viceversa, la sanción de cancelación del derecho de uso aplicada por la autoridad administrativa debe estar prevista como una falta disciplinaria susceptible de ser sancionada con la expulsión.

Prohibición de restringir el ingreso de productores del área delimitada de la DO. En materia civil, rige el principio general de libertad de asociación y la facultad irrestricta de la asociación de admitir o negar la entrada de postulantes sin necesidad de precisar las razones de su negativa (Borda, 2008: 596-598), siempre que no sea arbitraria.

Este principio general, receptado en el Código Civil, presenta ciertas limitaciones en las Leyes N°25.163 y N°25.380. La autoridad de aplicación puede denegar el reconocimiento del Consejo y concesión del uso de la DO en caso en que el estatuto social restrinja la posibilidad de ingreso de todo agricultor, elaborador, fraccionador o comerciante del producto con DO.

La Ley N°25.380 sobre Régimen de Designaciones Geográficas de productos agrícolas y alimentarios, prevé un recurso administrativo en contra de la decisión de un Consejo de DO que deniegue arbitrariamente el ingreso a algún productor. La Ley N°25.163 no contiene norma que prevea esta vía recursiva.

Los derechos de los socios de una asociación civil son intransferibles. Esta característica ha sido reconocida mayoritariamente por la doctrina, atendiendo el carácter *intuitu personae* que tienen los actos asociativos. Excepcionalmente, fue admitida cuando la transferibilidad fue prevista en el estatuto social y sea compatible con la naturaleza del ente. El art. 182 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación consagró la intransmisibilidad de la calidad de asociado.

Ese carácter intransferible de la calidad de asociado parece no ajustarse al funcionamiento del régimen de DO, especialmente las normas regulatorias del Consejo Regulador. En dicho régimen, todo productor o agricultor que pretenda obtener el derecho de uso debe asociarse al Consejo Regulador. Esta entidad es quien le otorga el derecho de uso de la DO. La

transferencia de un establecimiento comercial comprende todos los bienes (inmuebles, muebles y derechos, entre ellos el derecho de uso de la DO). Entonces, ¿el titular transmitente del establecimiento comercial o industrial pierde la calidad de asociado a partir de la venta o cesión? La venta o cesión: ¿conlleva la pérdida del derecho de uso?

El art. 31 inc. c) del Decreto reglamentario de la Ley N°25.380 ha previsto la caducidad de la membresía por venta o cesión del establecimiento agrícola o comercial⁶² y también pierde la calidad de asociado del Consejo en virtud de lo dispuesto por el art. 182 del nuevo Código Civil y Comercial.

A diferencia de aquella, la Ley N°25.163, no prevé expresamente la extinción del derecho de uso de la DO, por venta o cesión del establecimiento vitivinícola; sin embargo, pierde la calidad de asociado del Consejo de la DO conforme lo dispuesto por el art. 182 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Estas dos normas parecen inconciliables. No puede haber usuarios de la DO que no integren el Consejo Regulador en el marco de normas que regulan la DO como un sello de calidad.

De *lege ferenda* es recomendable prever la solución jurídica no dejando sujeta esta cuestión a interpretaciones jurídicas abiertas que atentan contra la seguridad jurídica.

Una visión crítica del desenvolvimiento del Consejo Regulador en el marco del derecho argentino

En la República Argentina se han reconocido dos denominaciones de origen vitivinícolas (DO Luján de Cuyo⁶³ y DO San Rafael⁶⁴) y cinco denominaciones de origen en los demás productos agrícolas (DO chivito criollo del norte neuquino,⁶⁵ DO salame de Tandil,⁶⁶ DO salame típico de Colonia Caroya,⁶⁷ DO cordero patagónico,⁶⁸ DO melón de Media Agua-San Juan⁶⁹). En todas ellas, los productores se organizaron previamente como asociación civil para petitionar el reconocimiento de la DO en el marco de la legislación vigente.

El desenvolvimiento del Consejo Regulador en la DO de vinos y demás productos agrícolas ha tenido distintas características.

⁶² Artículo 31 inciso c) del Decreto N°556/09. Emitido en 15/05/2009 y publicado en el BO N°31655 del 18/05/2009. Disponible en <www.infoleg.mecon.gob.ar>

⁶³ Resolución INV. C 15/2005 emitida el 01/07/2005 y publicada en el BO N°30704 del 27/07/2005.

⁶⁴ Resolución INV. C 31/2007 emitida el 27/11/2007 y publicada en el BO N°31345 del 14/02/2008.

⁶⁵ Resolución SAGyP N°950/2010 emitida el 07/12/2010 y publicada en el BO N°32050 del 17/12/2010.

⁶⁶ Resolución SAGyP N°986/2011 emitida el 29/09/2011 y publicada en el BO N°32249 del 05/10/2011.

⁶⁷ Resolución SAGyP N°37/2014 emitida el 06/03/2014 y publicada en el BO N°32844 del 12/03/2014.

⁶⁸ Resolución SAGyP N°326/2014 emitida el 04/09/2014 y publicada en el BO N°32970 del 17/09/2014.

⁶⁹ Resolución SAGyP N°549/2014 del 04/12/2014 y publicada en el BO N°33026 del 09/12/2014.

Los Consejos Reguladores de las DO vitivinícolas se organizaron originariamente con la participación espontánea de varios productores del área geográfica. La implementación de un régimen de Denominación de Origen y la organización de un Consejo Regulador fue propugnado durante más de dos décadas desde el ámbito académico, científico y empresario como un medio para salir de las crisis cíclicas de la vitivinicultura. En el año 1993 se sancionó la Ley N°5.999⁷⁰ de la Provincia de Mendoza, que fue la primera ley de Denominación de Origen en la República Argentina. En el marco de dicha ley provincial, se organizaron la DO San Rafael y DO Luján de Cuyo y sus Consejos Reguladores con varios productores interesados. No obstante ello, son pocos los que actualmente quedan como integrantes del Consejo y usuarios de la DO.

Al respecto, los Consejos Reguladores de las DO de los demás productos agrícolas se organizaron hace muy pocos años a partir de la capacitación y fomento de este régimen jurídico que se implementó desde áreas gubernamentales.

Teniendo en cuenta esta breve experiencia de los Consejos Reguladores en la República Argentina, puede señalarse como punto débil no solo los vacíos normativos sino el doble rol como ente de gestión y órgano certificador. El mismo ente que gestiona, administra y concede el derecho de uso es quien controla el cumplimiento del protocolo y reglamento interno, junto con certificar independientemente de la cantidad de miembros y si integra o no los órganos de gobierno.

Llegando a este punto plantearemos la siguiente interrogante: ¿el propio productor que integra el Consejo (que tal vez integra también sus órganos de gobierno de la asociación civil) puede verdaderamente controlar en forma imparcial e independiente el cumplimiento del estatuto y protocolo de calidad por él mismo y sus pares?

En el derecho europeo, donde el sistema de designaciones de origen geográfico tiene amplia difusión y arraigo, existe una tendencia legislativa de exigir la separación de ambas funciones. Si bien es cierto que en ciertos casos se autoriza el funcionamiento de un Consejo Regulador que asuma ambas funciones, impone también un control exhaustivo de la autoridad administrativa sobre estos. Además, se le exige el cumplimiento de las norma ISO en cuanto a la certificación.

La República Argentina suma poca experiencia en el funcionamiento de estos Consejos y además, existe un débil control de su funcionamiento por parte de la autoridad administrativa (INV para vinos y SAGyP para los demás productos agrícolas) que no tiene atribuciones expresas para disponer su intervención administrativa ni aplicarles sanciones. Todo ello ha dificultado el desempeño eficiente de estos Consejos. Incluso, en el ámbito vitivinícola, el Consejo regulador DO parece una exigencia formal que genera costos sin mayores beneficios ni efectos.

⁷⁰ Sancionada el 16/03/1993 y publicada en el BO Mendoza del 18/05/93.

Por su parte, el reconocimiento de la IG no exige la conformación de un órgano de gestión en el derecho argentino. La ausencia de un Consejo ha facilitado la adhesión de productores de vinos a este régimen especial en el ámbito vitivinícola, en razón de los menores costos y especialmente la inexistencia de un reglamento interno que imponga mayores exigencias. En este caso, la IG funciona como un signo distintivo del origen geográfico y no como un sello de calidad. Debe tenerse presente que la autoridad administrativa solamente fiscaliza la actividad (producción, fraccionamiento y comercio). El INV controla la actividad vitivinícola y la SAGPyA controla la actividad agrícola y alimentaria y el desenvolvimiento del régimen de designaciones de origen geográfico (IG, DO para los productos agrícolas y vinos; también IP para vinos), pero no actúan como órganos certificadores en función segregada de la fiscalización propiamente dicha. En ese sentido, el INV controla la producción y comercialización del vino de mesa, regional, vino con IG, DO e IP empleando el mismo procedimiento, por lo que no despliega una función de certificación propiamente dicha.

En una futura reforma legislativa, más allá de las modificaciones señaladas en los párrafos precedentes, propugnamos remozar la regulación de los Consejos de Promoción, estableciéndose exigencias para la certificación del producto y una tutela administrativa ordinaria y extraordinaria rigurosa sobre su funcionamiento. Asimismo, recomendamos la asignación expresa de potestad sancionatoria a la autoridad administrativa sobre los Consejos de DO.

Asimismo, aconsejamos establecer como exigencia para el reconocimiento de una IG, la conformación de un ente de gestión que coordine la acción de los usuarios respecto de la difusión, publicidad y defensa de la IG.

Conclusiones

El Consejo Regulador es el ente que agrupa a los productores y viticultores, quienes administran y promocionan la Denominación de Origen invirtiendo en publicidad, velan por su prestigio y asumen su defensa judicial o extrajudicial en caso de uso indebido.

En el derecho de la UE, las agrupaciones de productores desempeñan una función esencial en el régimen de DO e IG; no solo en la solicitud de registro sino en la preservación de 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. En el ámbito comunitario, las DO y DOP tienen una estructura organizativa donde se destaca el órgano de control, pudiendo asignarse esa función a una autoridad pública o a entidades privadas autorizadas por la Administración.

Si bien la constitución de un Consejo Regulador es esencial para el reconocimiento y funcionamiento de la DO e IG como sello de calidad, no todas las legislaciones han previsto la conformación de este órgano de gestión.

Las DO reconocidas sin esa exigencia funcionan como un signo distintivo del origen geográfico pero no como sello de calidad, pues falta el órgano certificador de las propiedades del producto salvo que la autoridad estatal actúe como órgano certificador. La inexistencia de un Consejo Regulador también debilita la eficacia del régimen de la DO, por cuanto no existe un ente que coordine a todos los productores del área geográfica, generando dispersión de las acciones individuales de los productores en defensa del prestigio de la DO. Asimismo, puede haber dificultad en la promoción de los productos amparados por la DO a través de publicidad y otras estrategias de comercialización, toda vez que los productores no estarán obligados a contribuir patrimonialmente a su sostenimiento.

En América Latina, solamente las legislaciones de la República Argentina, Paraguay, Perú, Guatemala exigen la constitución de un Consejo Regulador o de Promoción para el reconocimiento de la DO. La legislación de Paraguay prevé, además, un órgano de gestión para la IG.

En la República Argentina, las Leyes nacionales N°25.163 y N°25.380 y las leyes provinciales, prevén la constitución de un Consejo de Promoción por cada DO pero no para la IG.

Este órgano de gestión debe constituirse como asociación civil abierta sin fines de lucro y está integrado exclusivamente por quienes se dedican a la extracción, producción, acondicionamiento, procesamiento o comercialización de los productos amparados en la Denominación de Origen dentro del área correspondiente.

En el marco del nuevo Código Civil y Comercial, el Consejo de Promoción o Consejo Regulador es un ente privado, aún cuando procure un interés público, ejerza una función administrativa y algunos aspectos se rijan por el derecho público. Entre los aspectos regidos por el derecho público se destacan los siguientes:

- Primero, la autoridad estatal debe autorizar el funcionamiento como Consejo de DO. La asociación de productores es creada por un acto privado, pero su reconocimiento y autorización para funcionar como Consejo de Promoción o Consejo de DO debe emanar de un acto de la autoridad de aplicación de la Ley N° 25.380 y N°25.163.
- Segundo, la Ley N°25.380 prevé una tutela administrativa ordinaria sobre el Consejo Regulador o de Promoción. Concretamente, considera un recurso administrativo en contra de las decisiones de los Consejos de DO. Este recurso no está previsto en la Ley N°25.163, “Régimen de designaciones geográficas para vinos”.

- Tercero, el principio de libertad de asociación receptado en el Código Civil presenta ciertas limitaciones en las Leyes N°25.163 y N°25.380. El usuario de la DO debe asociarse necesariamente al Consejo Regulador; como contrapartida, el Consejo de Promoción debe ser abierto, esto es, no puede negar la admisión a ningún productor o agricultor del área geográfica de la DO. La autoridad de aplicación puede denegar el reconocimiento del Consejo y concesión del uso de la DO en caso en que el estatuto social restrinja la posibilidad de ingreso de todo agricultor, elaborador, fraccionador o comerciante del producto con DO o establezca discriminaciones arbitrarias.

Las leyes nacionales y provinciales han considerado ciertas exigencias para la aprobación del Consejo de Promoción pero presentan una superposición de funciones asignadas al Consejo y a la autoridad de aplicación, junto con numerosos vacíos normativos.

En la breve experiencia de los Consejos Reguladores en el marco de la legislación argentina vigente, puede señalarse como punto débil no solo los vacíos normativos sino el doble rol como ente de gestión y órgano certificador. El mismo ente que gestiona, administra y concede el derecho de uso, es quien controla el cumplimiento del protocolo y reglamento interno y certifica, independientemente de la cantidad de miembros y si integra o no los órganos de gobierno.

Es cuestionable que el propio productor que integra el Consejo (quien tal vez también integra los órganos de este) puede verdaderamente controlar en forma imparcial e independiente el cumplimiento del estatuto y protocolo de calidad por él mismo y sus pares.

En el derecho europeo, donde el sistema de designaciones de origen geográfico tiene amplia difusión y arraigo, existe una tendencia legislativa de exigir la separación de ambas funciones. Si bien es cierto que en ciertos casos se autoriza el funcionamiento de un Consejo Regulador que asuma ambas funciones, impone también un control exhaustivo de la autoridad administrativa sobre estos. Además, se le exige el cumplimiento de las norma ISO en cuanto a la certificación.

En el derecho argentino, la poca experiencia en el funcionamiento de estos Consejos y un débil control sobre su funcionamiento por parte de la autoridad administrativa (INV para vinos y SAGyP para los demás productos agrícolas), dificulta el desenvolvimiento de estos Consejos.

De lege ferenda, hacemos hincapié en remozar la regulación de los Consejos de Promoción, estableciéndose exigencias para la certificación del producto y una tutela administrativa ordinaria y extraordinaria rigurosa sobre su funcionamiento.

Asimismo, recomendamos la asignación expresa de potestad sancionatoria a la autoridad administrativa sobre los Consejos de DO.

Marcela S. Molina. “Las funciones del Consejo Regulador en el régimen de Denominación de Origen” / “The Functions of Regulatory Council in the Regime of Appellation”. *RIVAR* Vol. 3, N° 8, ISSN 0719-4994, IDEA-USACH, Santiago de Chile, mayo 2016, pp. 174-206.

Bibliografía

Balbín, Carlos. *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Ediciones La Ley, 2007.

Borda, Guillermo. *Tratado de Derecho Civil. Parte general*. 2 vols. Buenos Aires, Editorial La Ley, 2008.

Bonvini, Natalia. “América Latina y los productos vinculados al origen”. *Revista alimentos argentinos* 47 (Buenos Aires, 2010).

Carrau, Javier Guillem. “La forma jurídica del Consejo Regulador: el modelo de las asociaciones y fundaciones como alternativa para la gestión de DO en tiempo de crisis”. *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros* 236, 2013.

Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. T°1. 8va. edición actualizada. Buenos Aires, Lexis Nexis Abeledo Perrot, 2006.

Catania, Carlos Domingo. “El vino y las denominaciones de origen en las economías regionales”. Presentada en: *Primer Seminario sobre Denominación de Origen, SAGyP*. Dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, Argentina, 1996: 170-175.

Comadira, Julio Rodolfo et al. *Curso de Derecho Administrativo*. 2 vols. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012.

Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 2009.

García Sellart, Marcelo. “Algunas reflexiones sobre el régimen legal de las indicaciones geográficas en la Argentina”. En *VVAA. Derechos intelectuales*. Buenos Aires, Editorial Astrea, 2003: 39-64.

Gamboa Vilela, Patricia. “Las denominaciones de origen en el Perú”. Presentado en: *Simposio Mundial sobre IG Lima*, 2011.

Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, capítulo XIV. Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013. Disponible en <www.gordillo.com.ar>

Legendre, Gislaine. “La experiencia francesa”, Primer Seminario sobre Denominación de Origen- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, Argentina, 1996:95-107.



Marcela S. Molina. “Las funciones del Consejo Regulador en el régimen de Denominación de Origen” / “The Functions of Regulatory Council in the Regime of Appellation”. *RIVAR* Vol. 3, N° 8, ISSN 0719-4994, IDEA-USACH, Santiago de Chile, mayo 2016, pp. 174-206.

Luna Rodríguez y Carlos Vladimir. “Las denominaciones de origen. Importancia de su tutela y promoción”. *Actualidad jurídica* 167. Lima, Gaceta Jurídica S.A., Universidad Nacional de Trujillo, 2007.

Marienhoff, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011:T°I 354/367.

Molina, Marcela. “Deslinde de competencia Nación - Provincia para legislar sobre Denominación de Origen”, 2012, Inédito.

----- “Las designaciones geográficas como medio jurídico para el fomento administrativo de la economía. La experiencia argentina”. *Revista de Derecho Administrativo (REDA)*, T°103, Argentina.

García Muñoz Nájjar, Luis Alonso. “Algunos apuntes sobre la protección de denominaciones de origen en países de economías emergentes: la comunidad andina”, *Simposio sobre la protección internacional de las IG- Montevideo 28 y 29 de noviembre de 2001*, organizado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial (DNPI) de Uruguay.

Oyarzun, María Teresa y Florence Tartanac. “Certificación de calidad de los alimentos orientada a sellos de atributos de valor en países de América Latina”, conferencia del 3 al 21 de diciembre de 2001, *Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe, Santiago de Chile, 2002*. Disponible en <www.fao.org/prods/GAP/FAO-GAP>

Pastorino, Leonardo. *La política europea de desarrollo rural sostenible, ¿obstáculo o modelo para el MERCOSUR?* Buenos Aires, Ediciones al Margen, 2005.

Pino Tarragona, Glikeya. “Lo público o privado en el modelo organizativo de la Denominación de Origen calificada La Rioja. Problemática Jurídica”. *Anuario Jurídico de La Rioja* 10 (La Rioja, 2004/2005).

Rapela, Roberto. “Certificación y sellos de calidad”. *Newsletter* 15, Magea, Facultad de Ciencias Agrarias, UCA, 2004.

Rodríguez Chaves, Alonso. “Denominaciones geográficas: más que instrumentos comerciales”. *Revista Nacional de Administración* 139-148 (Costa Rica, 2010): 140.

Sabaté Vidal, Josep M. “Los consejos reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como corporaciones de derecho público”. *Revista catalana de Derecho Público* 35 (Barcelona, 2007).

Sarmiento García, Jorge. “Personas Públicas no estatales. El régimen de sus actos administrativos”. *Revista del Foro* 67 (Mendoza, 2005): 17-22.



Marcela S. Molina. “Las funciones del Consejo Regulador en el régimen de Denominación de Origen” / “The Functions of Regulatory Council in the Regime of Appellation”. *RIVAR* Vol. 3, N° 8, ISSN 0719-4994, IDEA-USACH, Santiago de Chile, mayo 2016, pp. 174-206.

Schiavonne, Elena. “Regulación de las indicaciones geográficas y denominaciones de origen”. *Diario Judicial*, 13/09/2006: 141.

-----, “Indicaciones geográficas”. En VVAA. *Derechos intelectuales*. T°10. Buenos Aires, Editorial Astrea, 2003: 15-38.

Vandecandelaere, Emile. “Calidad vinculada al origen. Aspectos socioeconómicos”. Presentada en: *Simposio mundial sobre indicaciones geográficas*. Lima, 22 al 24 de junio de 2011.

Victoria, María Adriana. “Consideraciones sobre la inocuidad de los alimentos en relación a los derechos de los consumidores”. Presentada en: *Instituto de Derecho Agrario, V encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario*. Rosario, 2004: 367-391.

Volta Pineda, Gilbert Franz. Tesis titulada: “Los Consejos Reguladores en las Denominaciones de Origen. Aportes para una nueva legislación del Perú”, Universidad de Lima, Perú, 2012:209.

* * *

RECIBIDO: 3/11/2015

APROBADO: 23/01/2016

