



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 136/2019,

relatiu al Projecte d'ordre de la consellera d'Agricultura, Pesca i Alimentació per la qual s'aprova el plec de condicions i el Reglament del Consell Regulador de la Denominació d'Origen Protegida Mahón-Menorca.

En la sessió de dia 4 de desembre de 2019, el Consell Consultiu, format per l'Hble. Sr. Antonio José Diéguez Seguí, president, l'Hble. Sra. Maria Ballester Cardell, consellera secretària, i els consellers Hble. Sr. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. Octavi Josep Pons Castejón, Hble. Sr. Felio José Bauzá Martorell, Hble. Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. José Argüelles Pintos, Hble. Sra. Marta Vidal Crespo i Hble. Sr. Miguel Manuel Ramis de Ayreflor Catany, amb l'assistència de la lletrada en cap —amb veu però sense vot—, ha acordat per unanimitat emetre el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

1. Aquest expedient s'inicia amb un estudi econòmic de l'impacte de la modificació del pes mínim de la peça de formatge emparat a la Denominació D'Origen Protegida (DOP) Mahón-Menorca. En aquest estudi, elaborat pel president del Consell Regulador de la Denominació d'Origen Mahón-Menorca, es valora l'efecte positiu del canvi de pes mínim proposat (d'1 kg a 0,6 kg) i la incidència en el sector. La conclusió que se'n fa és que suposaria un increment anual aproximat de 305.000 euros. L'estudi de referència s'acompanya amb un annex.

2. A continuació, s'incorpora la Memòria sobre la consulta prèvia sobre l'elaboració del Projecte d'ordre referit a l'encapçalament, signada pel director general d'Agricultura i Ramaderia el 2 de juliol de 2018. En aquesta memòria es posava de manifest que:

a) Actualment, la DOP Mahón-Menorca i el seu Consell Regulador estan regulats pel Decret 42/1985, de dia 1 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la Denominació d'Origen Mahón i del Consell Regulador, modificat posteriorment pel Decret 89/1987, pel Decret 49/1993 i pel Decret 52/1998.

b) La Direcció General d'Agricultura i Ramaderia de la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca havia tramitat la modificació del plec de condicions de la DOP relativa al canvi del pes mínim permès de la peça de formatge i del logotip de la DOP Mahón-Menorca, a petició del Consell Regulador de la DOP Mahón-Menorca, feta el 29 de desembre de 2016.

c) Aquesta modificació s'havia tramitat davant la Unió Europea, d'acord amb l'article 53.2 del Reglament (CE) 1151/2012, del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de novembre de 2012, sobre règims de qualitat dels productes agrícoles i

alimentaris, i el Reial decret 1335/2011, de 3 d'octubre, pel qual es regula el procediment per a la tramitació de les sol·licituds d'inscripció de les denominacions d'origen protegides i de les indicacions geogràfiques protegides al registre comunitari i l'oposició d'aquestes, modificat pel Reial Decret 149/2014, de 7 de març.

d) El dia 1 de juny de 2018, en el *Diari Oficial de la Unió Europea* es va publicar l'anunci de la sol·licitud del Consell Regulador (2018/C 187/08) per la qual s'obre un termini de l'exposició pública per a al·legacions en l'àmbit de la Unió Europea.

e) Finalment, la Comissió de la Unió Europea va aprovar aquestes modificacions mitjançant el Reglament d'Execució (UE) 2018/1852 de la Comissió, de 26 de novembre de 2018.

f) En conseqüència, es considerava necessari unificar en un sol text normatiu totes les distintes modificacions i adaptacions del Decret 42/1985 original i poder incloure-hi les darreres modificacions aprovades per la Unió Europea.

g) El Decret 42/1985 recull, a més a més, les funcions, composició, deures i obligacions del que es denomina Consell Regulador de la Denominació i que aquest és un òrgan que actualment no està adaptat al marc jurídic que recull el Decret 49/2004, de 28 de maig, de règim jurídic i econòmic dels consells reguladors i d'altres ens de gestió i de control de denominació de qualitat. Per tant, també es considerava necessària fer aquesta adaptació.

h) Es recordava que la disposició addicional primera del Decret 49/2004, de 28 de maig, establia que els consells reguladors havien d'adaptar l'estructura i la reglamentació a aquesta disposició i, com que això no s'ha fet, es considera procedent aprofitar l'aprovació del nou plec de condicions per adaptar l'estructura i les funcions del Consell Regulador al nou marc jurídic. I, atès que el Decret 106/2002, de 2 d'agost, pel qual s'autoritza el conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca per desplegar *mitjançant una ordre* la normativa de denominacions de qualitat dels productes alimentaris, serà amb aquest instrument jurídic que es regularà un nou reglament que reculli tant el plec de condicions adaptat a les modificacions aprovades per la UE com l'adaptació del Consell Regulador al Decret 49/2004, de 28 de maig. Per tot això, es proposava també derogar el reglament actualment vigent de la DOP Mahón-Menorca regulat en el Decret 42/1985.

Es pretén que aquesta Ordre sigui la norma que substitueixi la normativa autonòmica fins ara vigent, per la qual cosa es tramitarà simultàniament amb un projecte de decret derogatori del Decret esmentat 42/1985.

3. Consta el certificat de compliment del tràmit de consulta prèvia.

4. El 14 d'agost de 2018 el cap del Servei de Qualitat Agroalimentària va emetre un informe favorable sobre l'oportunitat de l'elaboració del Projecte d'ordre.

5. Amb la proposta prèvia del director general d'Agricultura i Ramaderia, el conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca va resoldre, el 21 d'agost de 2018,

iniciar el procediment d'elaboració de l'ordre de referència i designar la direcció general esmentada com a òrgan instructor.

6. El cap de la Secció X de la Direcció General va emetre un informe econòmic, des de la vessant pressupostària, amb la conclusió que la proposta normativa no ha de suposar cap despesa ni per a la comunitat autònoma ni per al Consell Insular de Menorca. Des de la vessant econòmica i social, informava que el percentatge d'increment econòmic del valor de comercialització de les noves presentacions del formatge seria d'un 2'5 %, que es xifraria en una quantitat superior als 400 mil euros anuals per al sector.

7. S'incorpora a l'expedient la memòria d'avaluació d'impacte normatiu (MAIN), elaborada pel cap del Servei de Qualitat Agroalimentària, de 17 de desembre de 2018, que es pronuncia sobre la justificació de l'oportunitat i la finalitat de la regulació; l'adequació de les mesures proposades als fins perseguits; la proposta sobre l'audiència, participació i informació pública i la necessitat d'intervenció del Consell Insular de Menorca.

8. El mateix dia, el cap del Servei esmentat informa sobre el marc normatiu, les disposicions afectades i la taula de vigències del Projecte, així com sobre les càrregues administratives. Les conclusions de les quals van ser les següents:

No procedeix el càlcul econòmic de les càrregues administratives, atès que l'aprovació de la norma no comporta ni l'eliminació ni la modificació de cap de les càrregues administratives desenvolupades fins ara per part del Consell Regulador de la DOP Mahón-Menorca.

Ni comporta noves càrregues administratives ni per la direcció general competent del Consell Insular de Menorca ni per la direcció general d'Agricultura i Ramaderia del Govern de les Illes Balears.

Tampoc suposarà cap nova càrrega administrativa pels operadors inscrits en el Consell Regulador de la DOP Mahón-Menorca, però sí suposarà un increment del volum de producció de formatge amb aquestes noves prestacions i, per tant, un increment del volum econòmic anual pel sector formatger de Menorca en el seu conjunt.

9. Consta el compliment del tràmit d'informació pública (mitjançant la publicació en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* núm. 22, de 19 de febrer de 2019) i el de participació ciutadana (mitjançant la publicació en el lloc web habilitat). Així mateix, es comunica als secretaris generals de l'Administració de la comunitat autònoma la publicació del Projecte per a al·legacions, i també als consells insulars, la CAEB, PIMEM, ASAJA, Unió de Pagesos de Menorca, Cooperativa Agro-Alimentària de Mallorca, Cooperativa Agro-alimentària de Menorca, Associació Intersectorial Agrària, Agropecuària i Recursos Naturals, FAGME, Federació de la Petita i Mitjana Empresa de Menorca, Consell Regulador de la Denominació de Origen «Mahón-Menorca», Confederació d'Associacions Empresarials de Balears (CAEB-Menorca), i AGRAME.

10. Consta que van presentar suggeriments la Conselleria de Treball, Comerç i Indústria i la Conselleria de Serveis Socials i Cooperació, i va fer al·legacions el president del Consell Regulador de DOP Mahón-Menorca.

11. La Conselleria d'Hisenda i Administracions Públiques; la de Salut; la de Cultura, Participació i Esports; la de Territori, Energia i Mobilitat; la d'Educació i Universitat, i el Consell d'Eivissa van manifestar no farien cap aportació.

12. Les observacions i al·legacions van ser valorades en un informe de 3 d'abril de 2019 del Servei de Qualitat Agroalimentària.

13. El 6 de maig de 2019, l'Institut Balear de la Dona informa sobre la inexistència de situacions de desigualtat entre homes i dones en el Projecte, si bé hi feia recomanacions sobre l'ús del llenguatge.

14. El 10 de maig de 2019 el Servei Jurídic d'Agricultura va emetre un informe sobre el Projecte normatiu; la competència de la comunitat autònoma per aprovar el Projecte d'acord amb el que estableix l'article 30.43 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears; s'analitza el procediment que s'ha seguit; es justificava que no era necessari donar compliment a la previsió de l'article 14 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat; es donava per complerts els principis de bona regulació i la manca d'impacte sobre la infància i l'adolescència, la família i sobre la llibertat sexual i la identitat de gènere; també s'informava sobre el fet que no era necessari sotmetre el Projecte al dictamen del Consell Econòmic i Social.

15. El 12 de juliol de 2019 el secretari general de la conselleria emetia un informe en què valorava les al·legacions i les recomanacions que s'havien presentat, i es manifestava en sentit favorable al Projecte.

16. La presidenta de les Illes Balears va signar la sol·licitud del dictamen al Consell Consultiu, que va tenir registre d'entrada a la nostra seu el 23 d'octubre de 2019.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

La presidenta de les Illes Balears sol·licita el dictamen amb caràcter preceptiu. La configuració de la legitimació de la Presidència balear envers les facultats d'aquest Consell Consultiu (articles 18.7, 19 i 21 de la Llei 5/2010, en la redacció donada per la Llei 1/2019) ha conduït sempre a admetre qualsevol consulta que hagi formulat, independentment del seu caràcter. La consulta serà preceptiva només si correspon als supòsits determinats en l'article 18 i facultativa en tots els altres casos. Entenem, doncs, que és possible també la consulta facultativa en relació amb un projecte de reglament en el supòsit genèric de l'apartat f de l'article 19 —«qualsevol altre assumpte quan ho requereixi la seva transcendència especial a judici del president de les Illes Balears»—, atesa l'especial posició institucional d'aquesta autoritat; circumstància que es reafirma també en l'article 21.a de la Llei 5/2010 esmentada.

La qüestió rau en el fet de determinar, en relació amb aquest Projecte d'ordre, si el dictamen és —o no— preceptiu, a l'empara de l'article 18.7 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora d'aquest òrgan de consulta, amb la redacció donada per la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears (Llei aplicable a la consulta, encara que el procediment d'elaboració de la disposició general s'hagi iniciat abans de la seva entrada en vigor):

18. El Consell Consultiu s'ha de consultar preceptivament en els casos següents:

[...]

7. Projectes de disposicions reglamentàries del Govern i l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, *excepte* els següents:

- a) Els de caràcter organitzatiu o les seves modificacions.
- b) *Els projectes d'ordre de conseller que es limitin a desplegar el contingut de decrets que ja hagin estat objecte de dictamen.*
- c) Les ordres de conseller per les quals s'aproven les bases reguladores de subvencions.
- d) Els projectes reglamentaris en relació amb texts consolidats de caràcter reglamentari, *excepte* els harmonitzats en els termes prevists en l'article 62.4 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

En general, el caràcter preceptiu del dictamen deriva del fet que es tracta d'una disposició normativa no merament organitzativa, ateses les qüestions i les matèries que regula, que, evidentment, tenen un caràcter *ad extra*. Ara bé, la nova redacció de la Llei 1/2019, de 31 de gener, obliga a plantejar la qüestió amb més profunditat, ja que els projectes d'ordre únicament hauran d'anar precedits del nostre dictamen quan es tracti d'un projecte d'ordre que no desplegui el contingut material de decrets previs o que, si els desplega, en la tramitació del decret en qüestió no hi hagi intervingut el Consell Consultiu.

En el Dictamen 53/2019, sobre el Projecte d'ordre pel qual es regula el funcionament dels serveis d'orientació educativa, social i professional de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, concloem:

Això no obstant, hem d'observar aquí també que la consulta s'ha formulat a aquest òrgan amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del govern de les Illes Balears, que modificà (amb la disposició final primera) els apartats 7 i 8 de l'article 18 de la nostra Llei 5/2010. En conseqüència, aquest precepte actualment regula en l'apartat 7 (relatiu al supòsit d'emissió preceptiva de dictamen sobre projectes reglamentaris del govern balear) noves excepcions, en els termes següents:

«7. Projectes de disposicions reglamentàries del Govern i l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, *excepte* els següents:

- »a) Els de caràcter organitzatiu o les seves modificacions.
- »b) Els projectes d'ordre de conseller que es limitin a desplegar el contingut de decrets que ja hagin estat objecte de dictamen.
- »c) Les ordres de conseller per les quals s'aproven les bases reguladores de subvencions.

»d) Els projectes reglamentaris en relació amb texts consolidats de caràcter reglamentari, excepte els harmonitzats en els termes prevists en l'article 62.4 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.»

En aquest cas, l'ordre projectada té per objecte desplegar el capítol IX del Decret 39/2011, de 29 d'abril, aprovat d'acord amb el nostre Dictamen 55/2011, d'1 d'abril. Per tant, hem de concloure que quan s'insereix aquest Projecte d'ordre en l'excepció prevista en l'apartat b del precepte legal esmentat i es desplega un decret ja dictaminat prèviament per aquest òrgan de consulta, el nostre dictamen té aquí caràcter facultatiu.

A diferència d'aquell cas, en el que ara dictaminam som davant un projecte d'ordre de la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació per la qual s'aprova, per un costat, el plec de condicions (annex I) i, per l'altre, el Reglament del Consell Regulador de la Denominació d'Origen Protegida Mahón-Menorca (annex II). Així també ho estableix, en coherència amb el títol de la norma proposada, l'article primer quan regula l'objecte. Cada un d'aquest dos objectes tenen un antecedent normatiu i habilitador diferent. Per tant, cal fer una distinció prèvia per poder arribar a una conclusió sobre la preceptivitat o no del dictamen del Consell Consultiu, segons la nova redacció de l'article 18 esmentat. Tot això sens perjudici de la reflexió final que en farem després.

a) Pel que fa al plec de condicions de la DOP

En aquest cas, la Conselleria troba emparament habilitador en el *Decret 106/2002*, de dia 2 d'agost. El Decret posa de manifest en el preàmbul que es considerava convenient autoritzar el conseller d'Agricultura i Pesca, perquè es tractava d'una matèria pròpia del seu departament, per dictar les disposicions necessàries per al desenvolupament i l'aplicació de la normativa comunitària i estatal en matèria de denominacions de qualitat dels productes agroalimentaris, a l'objecte que el procediment, tant per reconèixer noves indicacions protegides com per adaptar les ja existents, fos més àgil a l'efecte de beneficiar els productors i els potencials consumidors. Sota aquesta explicació, el Consell de Govern va aprovar el Decret esmentat, d'un sol article, que autoritzava «el conseller d'Agricultura i Pesca per desenvolupar mitjançant ordre la normativa de denominacions de qualitat dels productes agroalimentaris».

Per tal de determinar si el dictamen del Consell Consultiu és preceptiu o no, en relació amb la matèria que ens ocupa en aquest apartat, cal tenir present que el Decret 106/2002 es va aprovar sense dictamen del Consell Consultiu. A més a més, no es pot dir que la regulació ara projectada desenvolupi un reglament de primer grau, perquè el reglament esmentat —el Decret 106/2002— només autoritza el conseller a desplegar la normativa de denominacions de qualitat dels productes agroalimentaris, però no les regula. Dit d'una altra manera, el Projecte d'ordre no desplega el contingut del Decret autonòmic —que no ha estat objecte de dictamen—, ja que aquest Decret només té un article i no té cap contingut material, sinó únicament habilitador, de manera que permet al conseller desenvolupar la matèria esmentada amb una ordre. En conseqüència, *consideram que la consulta al Consell Consultiu seria preceptiva, ja que aquestes ordres suposen la regulació per primera*

vegada de la normativa de referència. És a dir, que totes les ordres que es dictin en desenvolupament del Decret 106/2002 hauran d'anar precedides de dictamen del Consell Consultiu.

Ara bé, i dit això, cal plantejar-se la vigència del Decret 106/2002 i si l'habilitació en blanc que conté no ha caigut en desús o resulta ja contrària a l'ordenament jurídic vigent. Aquesta qüestió la resoldrem en la consideració jurídica tercera.

b) Pel que fa a la regulació del Consell Regulador

En aquest cas consideram que la situació és diferent, ja que la norma habilitadora per aprovar una ordre la trobam en el Decret 49/2004, de 28 de maig, de règim jurídic i econòmic dels consells reguladors i d'altres ens de gestió i de control de denominació de qualitat. Segons l'article 1, el Decret esmentat té com a objecte regular el règim jurídic i econòmic dels consells reguladors i d'altres ens de gestió i, si és el cas, de control de denominació de qualitat, creats i regulats per la normativa autonòmica, així com establir els requisits que han de complir perquè gaudeixin de personalitat jurídica.

La disposició final primera estableix que, els consells reguladors i ens assimilats existents en el moment de l'entrada en vigor del Decret, havien d'adaptar, si esqueia, l'estructura i la reglamentació de la denominació al Decret 49/2004. Hi afegia que aquesta adaptació s'havia de fer efectiva en el termini màxim d'un any des de l'entrada en vigor, transcorregut el qual havien de quedar sense efecte en tot allò que s'oposessin al Decret.

L'article 3.2 del Decret 49/2004 preveu que el procediment per al reconeixement de la denominació de qualitat s'establirà mitjançant una ordre del conseller competent en matèria d'agricultura del Govern de les Illes Balears, d'acord amb la normativa estatal bàsica i amb la normativa comunitària en la matèria.

Finalment, l'article 3.3 del mateix Decret estableix que el reconeixement de la denominació de qualitat i la *consegüent creació del consell regulador* o ens assimilat encarregat de gestionar-la i, si és el cas, controlar-la, es durà a terme amb una ordre del conseller competent en matèria d'agricultura del Govern de les Illes Balears, sens perjudici de la ratificació, si escau, per part de l'òrgan estatal competent.

Aquest Decret 49/2004 sí que es va aprovar amb el Dictamen previ del Consell Consultiu núm. 54/2004. En conseqüència, el Projecte d'ordre ara sotmès a consulta, en la part referida a la regulació del Consell Regulador (annex II), *suposaria un desenvolupament directe del Decret 49/2004 i, per tant, hem de concloure que el dictamen del Consell Consultiu no és preceptiu, sinó facultatiu.*

Ara bé, ens hem de plantejar també si aquest Decret 49/2004, atesa la data en què es va aprovar, segueix vigent, una vegada s'ha aprovat la Llei 3/2019, de 31 de gener, agrària de les Illes Balears. Entenem que la resposta ha de ser positiva, en tot allò que no s'hi oposi, atès el contingut de la disposició derogatòria única de la Llei que estableix que queden derogades totes les disposicions de rang equivalent a aquesta Llei o de rang inferior en allò que la contradiguin. El Decret 49/2004 regula els

consells reguladors i els defineix en el mateix sentit que l'article 134 de la Llei 3/2019 i, per tant, no hi trobam cap contradicció.

Segona

1. La resolució d'inici del procediment del conseller és de 21 d'agost de 2018, motiu pel qual la legislació procedimental aplicable s'ha de referir a aquest moment, és a dir, la Llei balear 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, i la Llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques. Cal recordar, tal com deim, entre d'altres, en el Dictamen 54/2019:

D'acord amb el criteri establert pel Tribunal Constitucional, i pel que ara ens afecta, no resulta exigible a les comunitats autònomes l'avaluació normativa ni la publicació de les iniciatives legals o reglamentàries en el pla anual normatiu — articles 130 i 132 de la Llei 39/2015. D'altra banda, el tràmit de consulta prèvia, regulat en l'article 133, seguirà sent exigible a les institucions autonòmiques, però no en els mateixos termes fixats en el precepte legal esmentat (que únicament afecta l'Estat). Així mateix, continuen sent aplicables les excepcions previstes en el primer paràgraf de l'apartat 4 de l'article 133, que permeten no dur a terme el tràmit de consulta.

Cal tenir en compte, així mateix, que recentment s'ha aprovat la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, que regula en els articles 42 i següents el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries. No obstant això, el Consell Consultiu considera que aquests preceptes no resulten aplicables al Projecte de decret que ens ocupa, atès que es va començar a tramitar abans de l'entrada en vigor de la Llei 1/2019 (així també ho disposa la Instrucció 1/2019, sobre les regles de dret transitori aplicables als procediments d'elaboració normativa en relació amb la disposició transitòria tercera de la Llei 39/2015 i la disposició final onzena de la Llei 1/2019).

2. Amb caràcter general —i sens perjudici del que comentarem— la tramitació que s'ha seguit s'ajusta a la fixada per les diferents legislacions estatal i autonòmica que s'hi han d'aplicar.

Consta realitzat i documentat el tràmit de consulta pública prèvia. S'ha iniciat el procediment amb la resolució esmentada del conseller competent. En la fase preparatòria, s'ha incorporat a l'expedient una memòria d'anàlisi d'impacte normatiu que justifica la necessitat i l'oportunitat de la norma en projecte, el marc normatiu i la taula de vigències, l'estudi de càrregues administratives i l'estudi econòmic.

En la fase d'audiència i participació, consta que s'han dut a terme els tràmits corresponents. S'ha obert el tràmit d'informació pública establert en l'article 44 de la Llei 4/2001, amb un anunci en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, i també s'ha dut a terme la publicació en la pàgina web de participació ciutadana, com a via complementària del tràmit d'informació pública, que s'ajusta a les previsions contingudes en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i a l'article 7 de la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears. El resultat d'aquesta fase ha quedat correctament reflectit en l'expedient. En l'informe de la Secretaria General de

la Conselleria s'ha donat resposta després a les al·legacions, els suggeriments i les recomanacions.

S'ha emès l'informe d'impacte de gènere elaborat per l'Institut Balear de la Dona (d'acord amb la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes), amb recomanacions que s'han valorat.

El Servei Jurídic i la Secretaria General de la Conselleria han emès sengles informes favorables.

Així mateix, en l'expedient es justifica la manca d'incidència de la norma projectada sobre la família, sobre la infància i l'adolescència, i sobre l'orientació sexual i la identitat de gènere.

3. Arribats a aquest punt, cal recordar que els tràmits del procediment d'elaboració d'una disposició general s'han de connectar, a més a més, als principis de bona regulació (tant a l'article 129 de la Llei 39/2015 com a l'actualment vigent article 49 de la Llei balear 1/2019) i als principis de transparència i participació (article 51 de la Llei balear 1/2019). En el cas present, entenem que s'ha justificat suficientment, així com també la nul·la incidència en la família, la infància i l'adolescència, i la llibertat sexual o la identitat de gènere.

La memòria econòmica preveu un impacte social i econòmic positiu, com s'ha vist en els antecedents, i també s'ha analitzat des d'una vessant pressupostària, amb la conclusió que no suposarà cap despesa per a la hisenda pública.

Finalment, volem recordar que, en determinats projectes normatius, el Consell Consultiu ha vingut exigint un informe sobre la incidència en la discapacitat; en aquest no s'ha emès cap informe valoratiu d'aquesta circumstància però, atès el contingut del Projecte, consideram que no és necessari (STS de 15 de març de 2019, citada en el Dictamen 54/2019).

Tercera

Tal com hem avançat en la consideració jurídica primera, *ens hem de plantejar la vigència o no de l'habilitació del Decret 106/2002*, ja que pot ser, com explicarem, que hagi caigut en desús o que resulti, a dia d'avui, contrària a l'ordenament jurídic vigent. Ens ho hem de plantejar, ja que, des que es va aprovar a l'any 2002, s'han aprovat quatre noves normes essencials que poden influir en la conclusió a què arribem. Ens referim a les següents:

a) *La modificació de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears de 2007*. La nova Llei orgànica fa una distribució competencial diferent entre la comunitat autònoma i els consells insulars, i els dona potestat reglamentària normativa en les competències que li són atribuïdes amb caràcter de pròpies.

b) *L'aprovació de la Llei estatal 39/2015, de dia 1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques*, que regula amb caràcter bàsic el procediment d'elaboració de disposicions generals. L'article 129.4, tercer paràgraf, abans de la STC 55/2018, de 24 de maig, establia que «les habilitacions per al

desplegament reglamentari d'una llei seran conferides, amb caràcter general, al govern o *consell de govern respectiu*. L'atribució directa als titulars dels departaments ministerials o *de les conselleries del Govern*, o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, tindrà caràcter excepcional i haurà de justificarse en la llei habilitadora». Amb la Sentència 55/2018 esmentada, el Tribunal Constitucional declararà contrari a l'ordre constitucional de competències, la inconstitucionalitat i nul·litat dels incisos destacats en cursiva.

c) *La Llei autonòmica 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears*, que regula la potestat reglamentària i l'atorga al Govern de les Illes Balears i limita la potestat reglamentària dels consellers a través de les ordres. En aquest sentit, recorda que els consellers únicament tenen potestat reglamentària quan: a) les disposicions tinguin per objecte regular l'organització i el funcionament dels serveis de la conselleria; i b) ho autoritzi una llei o un decret del Govern, i d'acord amb la legislació bàsica.

d) *La Llei autonòmica 3/2019, de 31 de gener, agrària de les Illes Balears*, que regula les DOP i els Consells Reguladors, entre altres matèries. Si bé respecte d'aquesta consta l'Acord de la Comissió Bilateral de Cooperació Administrativa General de l'Estat-Comunitat autònoma, publicat en el BOE de 19 de novembre de 2019, el contingut del qual tanmateix no afecta la matèria que ara ens ocupa.

Doncs bé, l'article 132 de la Llei agrària regula les denominacions de qualitat diferenciada i inclou les denominacions d'origen protegides. En aquest sentit, estableix que han de tenir un «reglament o un plec de condicions», i la disposició final quarta autoritza el Consell de Govern de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i als consells insulars, en els àmbits competencials respectius, per dictar les disposicions *reglamentàries* necessàries per al desenvolupament i l'execució de la Llei. És a dir, que el legislador ha volgut que sigui el Consell de Govern, mitjançant decret, el que desenvolupi la llei en les matèries que li són pròpies.

En conseqüència, no podem afirmar que el Decret de 2002 sigui avui vigent. Cal tenir en compte que, a més a més, aquest Decret 106/2002, d'article únic, i pel qual es faculta el conseller a aprovar les disposicions reglamentàries en aquesta matèria, vindria a ser realment una delegació (o desconcentració) de la potestat reglamentària del Consell de Govern en el conseller, ja que es tracta d'una habilitació en blanc i la potestat reglamentària és indelegable i tampoc no es pot desconcentrar, i això en aplicació de l'article 9.b de la Llei estatal 40/2015, de dia 1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, i els articles 24 i 25 de la Llei autonòmica 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balear.

És cert que fins a dia d'avui, el Consell Consultiu ha anat admetent l'habilitació que el Decret 106/2002 feia sobre la potestat reglamentària en els consellers, però aquesta doctrina no es pot mantenir a dia d'avui pels motius explicats abans i que provenen de l'aprovació del nou Estatut d'autonomia, de la LPACAP, de la Llei del Govern de les Illes Balears i de la recent Llei agrària. El legislador ha volgut que sigui el

Quarta

Abans d'entrar a analitzar el contingut del Projecte, cal tenir present també que fins que s'aprovi el Projecte sotmès a consulta, a dia d'avui la matèria es troba regulada amb rang de Decret, en concret, pel Decret 42/1985, de dia 1 d'abril, pel qual s'aprova el reglament de la Denominació d'Origen «Mahón-Menorca» i del Consell Regulador. La conselleria, conscient d'això, juntament amb la tramitació de l'Ordre objecte de dictamen ha tramitat la derogació d'aquest Decret 42/1985, per tal d'incloure'n el contingut en l'ordre de referència.

Això té sentit en el cas que finalment el Projecte s'aprovi com una ordre i no com un decret. I tindria sentit ja que, d'acord amb el principi de jerarquia normativa, una ordre no pot derogar un decret de Consell de Govern i, per tant, resultaria del tot correcte emprar una norma del mateix rang per derogar-lo, com ha fet la conselleria tramitadora. Ara bé, no es podria aprovar aquesta ordre, objecte del present dictamen, fins que el Consell de Govern hagués aprovat la derogació del Decret 42/1985 (i les seves modificacions posteriors) i el decret de derogació hagués entrat en vigor. Així ho ha mantingut el Consell Consultiu des del Dictamen 54/2004.

Ara bé, tal i com hem avançat en la consideració jurídica anterior, el Consell Consultiu considera que l'habilitació que fa el Decret 106/2002 ha caigut en desús i que, per tant, la regulació dels plecs de les DOP haurien d'estar regulades per un decret de Consell de Govern, en desenvolupament de la Llei agrària que així ho ha volgut. Consideram que s'hauria de procedir de la manera següent (més respectuosa amb els principis de bona regulació que demanden un ordenament jurídic coherent, estable, integrat i clar):

1. Aprovar el Projecte d'ordre com a decret de Consell de Govern.
2. Que el nou decret que s'aprovi sigui el que derogui el Decret 106/2002, així com el Decret 42/1985 i les seves modificacions.

No caldrà, per dur a terme això, tramitar un nou procediment, ja que el procediment d'elaboració de l'ordre, sotmesa a consulta del dictamen present, és el mateix que s'exigeix per aprovar un decret amb la intervenció preceptiva, en aquest cas, del Consell Consultiu, que es materialitza mitjançant aquest dictamen i, pel que fa a la derogació del Decret 42/1985, a través del Dictamen 135/2019.

Cinquena

El projecte sotmès a consulta es dicta sota l'emparament de l'article 30.43 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, que atorga a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears la competència exclusiva en matèria de *denominacions d'origen* i altres indicacions de procedència relatives als productes de la Comunitat Autònoma, títol competencial que legitima l'aprovació de la norma, tal com estableix el preàmbul mateix.

Volem citar la sentència del TSJIB núm. 476, de 26 de setembre de 2016, en la qual s'analitza la competència de la comunitat autònoma de l'article 30.43 en relació amb

Consell de Govern, i amb un decret, el que desenvolupi les disposicions que conté, en matèria de denominacions d'origen, la Llei agrària esmentada.

A la STS de 16 de desembre de 2008, l'alt tribunal va concloure que si una llei encomana la regulació d'una matèria al Govern, aquest no pot subhabilitar mitjançant un reial decret al ministre, especialment quan es tracta de regulacions substancials. En aquest cas, l'article 15 del Reial decret 2017/1997, de 26 de desembre, habilitava el ministre d'Indústria i Energia per establir amb una ordre els imports de les primes per consum de carbó autòcton. El TS considerà que «no puede el Consejo de Ministros *subhabilitar* a uno de los departamentos ministeriales el ejercicio, para el futuro, de una competencia singular que directa y específicamente atribuye la Ley al propio Gobierno». A la STS de 30 de desembre de 2004 es repetia la mateixa idea, en el sentit que la potestat per dictar reglaments generals d'execució de les lleis, com és el cas ara d'aquest dictamen, correspon en exclusiva al Govern i que no hi ha possibilitat, doncs, que s'atribueixi directament a un ministre i això perquè es tracta, el Consell de Govern, de l'únic òrgan col·legiat amb competència exclusiva per efectuar una regulació general sobre una determinada matèria. Segurament, a aquesta jurisprudència respon l'article 129.4, paràgraf tercer, de la LPACAP que, cal recordar-ho, estableix que les habilitacions per al desenvolupament reglamentari d'una llei seran conferides, amb caràcter general, al Govern.

Algú pot pensar que aquest article ha estat declarat inconstitucional, però hem de dir que únicament en els incisos que feien referència al Consell de Govern i consellers de les comunitats autònomes i únicament per anar en contra de l'ordre constitucional de competències, però no per un altre motiu. A més a més, aquesta previsió normativa es troba regulada dins la regulació del principi de seguretat jurídica que demanda un ordenament jurídic coherent, que generi un marc normatiu estable, predictable, integrat i clar.

Per tant, considera el Consell Consultiu que no té cap sentit mantenir la vigència del Decret 106/2002 i que, en conseqüència, el contingut del Projecte d'ordre ara sotmès a consulta, pel qual es regula les DOP Mahón-Menorca, hauria d'estar regulat per un decret de Consell de Govern i no per una ordre, perquè així ho ha volgut la Llei 3/2019, de 31 de gener, agrària de les Illes Balears. Aquesta observació és *essencial* per a l'ús de la fórmula ritual «d'acord amb el Consell Consultiu de les Illes Balears» (article 4.3 de la Llei 5/2010, del Consell Consultiu).

A la mateixa consideració podríem arribar respecte del Decret 46/2004, però ja hem avançat abans que aquest Decret, que estableix el règim jurídic dels consells reguladors, no contradiu, si més no en allò referit a la seva naturalesa, a la nova Llei agrària.

En conseqüència, considera el Consell Consultiu que, per evitar situacions d'incoherència en l'ordenament jurídic, el Consell de Govern hauria de derogar el Decret 106/2002.

la competència atribuïda com a pròpia als consells insulars en l'article 70.12, que assenyala que és una competència pròpia la matèria relativa a l'agricultura, ramaderia i pesca i, precisament, el de «qualitat, traçabilitat i condicions dels productes agrícoles i ramaders i dels productes alimentaris que se'n deriven». Article que s'ha de relacionar amb el 72.1 de l'EAIB, que preveu que «en les competències que són atribuïdes com a pròpies als consells insulars, aquests exerceixen la potestat reglamentària». La sentència de referència recorda que s'ha d'aplicar sempre el títol competencial més específic i prevalent en funció de la finalitat perseguida per la norma enjudiciada i cita la STC 93/2013, de 23 d'abril. A més a més, i esmentant altres STC (87/1987, de 2 de juny; 152/2003, de 17 de juliol; 212/2005, de 21 de juliol; i 34/2013, de 14 de febrer), considera que la matèria «relativa a les denominacions d'origen constitueix una matèria de substantivitat pròpia i, alhora, una font de regles competencials prevalents respecte de la matèria agrícola. És evident, no calen moltes disquisicions, que la relativa a la *denominació d'origen* és més específica que no la d'*agricultura* que té un caire més genèric».

En el mateix sentit hem resolt sempre i és doctrina reiterada d'aquest Consell Consultiu, tal com manifestàrem en el Dictamen 162/2016, relatiu al Projecte d'ordre pel qual es crea el Consell Regulador del Vi de la Terra Mallorca:

Com hem dit en anteriors dictàmens relatius a projectes semblants (Dictamen 6/2013, sobre el Projecte d'ordre per la qual es modifica el Reglament de la denominació d'origen Binissalem, del seu Consell Regulador i del seu òrgan de control, i Dictamen 4/2014, relatiu al Projecte d'ordre per la qual es modifica el Reglament de la Denominació d'Origen Pla i Llevant, el seu Consell Regulador i el seu òrgan de control), s'ha de concloure que ens trobam davant la matèria de denominacions d'origen, especificada en l'article 30.43 de l'Estatut d'autonomia de 2007 («denominacions d'origen i altres indicacions de procedència relatives als productes de la comunitat autònoma»). D'altra banda, aquesta matèria no figura en la relació de matèries pròpies dels consells insulars de l'article 70 de l'Estatut d'autonomia i no consideram que s'inclogui, tampoc, en el seu apartat 12 (relatiu a les matèries d'«agricultura, ramaderia i pesca. Qualitat, traçabilitat i condicions de productes agrícoles i ramaders i dels productes alimentaris que se'n deriven»), atès que les DO i les indicacions de procedència geogràfica no s'esmenten de manera expressa i diferenciada, en contrast amb l'article 30.43, que és el títol competencial específic. En conseqüència, la potestat reglamentària —en el marc de la normativa bàsica estatal—correspon al Govern de les Illes Balears.

Cinquena

El Projecte d'ordre de la consellera d'Agricultura, Pesca i Alimentació consta d'un preàmbul, que compleix la finalitat que correspon. A més conté quatre articles i una disposició final única amb dos annexos:

— L'article 1 regula l'objecte.

— L'article 2 recorda quin és el producte protegit per la Denominació d'Origen Protegida Mahón-Menorca.

— L'article 3 regula l'àmbit de protecció segons el que preveu l'article 13 del Reglament (UE) 1151/2012 del Parlament Europeu i del Consell de 21 de novembre de 2012 sobre els règims de qualitat dels productes agrícoles i alimentaris.

— L'article 4 remet, pel que fa al règim sancionador, a la Llei 28/2015, de 30 de juliol, per a la defensa de la qualitat alimentària; la Llei 1/1999, de 17 de març, de l'Estatut dels productors industrials agroalimentaris de les Illes Balears; la Llei 3/2019, de 31 de gener, agrària de les Illes Balears, i el Reial decret 1945/1983, de 22 de juny, que regula les infraccions i les sancions en matèria de defensa del consumidor i la producció agroalimentària.

— La disposició final única preveu l'entrada en vigor de l'Ordre l'endemà de la publicació en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

— L'annex I regula el plec de condicions de la Denominació d'Origen Protegida Mahón-Menorca: nom del producte, descripció del producte, zona geogràfica, elements que proven que el producte és originari de la zona, obtenció del producte, vincle (històric, natural i sistema de producció i elaboració), estructura de control i etiquetatge. Atès el contingut tècnic que incorpora la norma projectada en l'annex I, el Consell Consultiu no fa sinó assumir els criteris que adopten els serveis tècnics de la Conselleria competent que els han manifestat durant l'elaboració de la disposició que ara s'examina.

— L'annex II regula el Consell Regulador de la Denominació d'Origen Protegida Mahón-Menorca, i és un clar desenvolupament del Decret 49/2004, de 28 de maig, esmentat abans. En aquest annex se'n regula la definició i el règim d'actuació; les finalitats i les funcions; la composició; el Ple, el president, el vicepresident, el secretari i la comissió permanent; els censos (de ramaderies, formatgeries i locals de maduració); els drets i les obligacions de les persones inscrites en els censos; les activitats permeses i prohibides; la identificació; la desclassificació del producte perquè no compleix els requisits del plec; l'etiquetatge, l'expedició de productes; els requisits per a la comercialització; les obligacions dels operadors inscrits en els censos; les obligacions per controlar la producció, l'elaboració i les existències, així com la qualitat i l'origen dels formatges; el finançament del Consell Regulador, el règim comptable i, finalment, el Comitè de Certificació i el procés de certificació. Una vegada analitzat el contingut d'aquest annex, el Consell Consultiu considera que s'adequa a la normativa aplicable i no fa cap observació.

III. CONCLUSIONS

1a. La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar aquest dictamen i el Consell Consultiu és competent per emetre'l amb caràcter preceptiu, pel que fa al plec de condicions, i amb caràcter facultatiu, pel que fa al Consell Regulador.

2a. En la tramitació del procediment d'elaboració del Projecte d'ordre, s'han complert els tràmits essencials establerts en els articles 42 a 47 de la Llei 4/2001, de 14 de

març, del Govern de les Illes Balears, i la Llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

3a. El Projecte d'ordre s'ha d'aprovar per decret de Consell de Govern, tal com s'ha explicat en la consideració jurídica tercera.

4a. Tanmateix, si la consellera d'Agricultura, Pesca i Alimentació consideràs que és competent per aprovar l'Ordre projectada, s'ha de subratllar que aquesta no es podrà aprovar fins que es derogui el Decret 42/1985, de dia 1 d'abril.

Palma, 4 de desembre de 2019

El president

La consellera secretària

Antonio José Diéguez Seguí

Maria Ballester Cardell

