

Dictamen: 111/2023
Objecte: Projecte de decret pel qual s'aprova el plec de condicions de la Denominació d'Origen Protegida «Miel de Ibiza/Mel d'Eivissa» i se'n regula el Consell Regulador
Ponent: Joan Oliver Araujo

ANTECEDENTS

1. Petició de dictamen al Consell Consultiu. La presidenta de les Illes Balears, amb un escrit de 3 d'agost de 2023, formula la consulta sobre el Projecte de decret pel qual s'aprova el plec de condicions de la Denominació d'Origen Protegida «Miel de Ibiza/Mel d'Eivissa» i se'n regula el Consell Regulador. Aquesta consulta té registre electrònic en el Consell Consultiu de dia 7 d'agost de 2023.

2. Consulta pública prèvia. El 10 de març de 2023 el director general de Polítiques per a la Sobirania Alimentària signa la memòria sobre la consulta prèvia a l'elaboració d'un projecte d'ordre que aprovi el plec de condicions de la Denominació d'Origen Protegida «Mel d'Eivissa / Miel de Ibiza» i el Reglament del seu Consell Regulador. En aquesta memòria s'exposa:

1. El 12 d'abril de 2022 el president de l'Associació d'Apicultors d'Eivissa va trametre a la direcció general la sol·licitud perquè es tramités davant la Comissió de la Unió Europea l'expedient per a l'aprovació de la Denominació d'Origen Protegida (DOP) «Mel d'Eivissa / Miel de Ibiza», d'acord amb el 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.

2. Dia 12 de maig de 2022, el director general de Polítiques per a la Sobirania Alimentària va dictar una resolució (publicada el 18/05/2022 al *BOE* número 118 secció V-B) per la qual es donava publicitat a la sol·licitud per a la tramitació de la inscripció en el Registre Comunitari de la Denominació d'Origen Protegida «Mel d'Eivissa / Miel de Ibiza».

Aquesta resolució feia públic el plec de condicions i el document únic de la DOP a través d'un enllaç del web de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

[...]

8. Una vegada publicada la decisió favorable citada anteriorment es considerarà conclòs el procés de tramitació nacional de l'expedient, per la qual cosa es va trametre al Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació perquè el traslladés a la Comissió Europea perquè s'iniciés la tramitació comunitària de la inscripció de la DOP «Mel d'Eivissa / Miel de Ibiza» en el Registre Comunitari de Denominacions d'Origen Protegides i d'Indicacions Geogràfiques Protegides.

9. La Comissió Europea va rebre en data 7 de setembre de 2022 l'expedient d'inscripció al Registre Comunitari de les DOP/IGP i assignà el número de referència PDO-ES-0863.

10. El Reglament (UE) 1151/2012 del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de novembre de 2012, permet als estats membres atorgar una protecció transitòria en l'àmbit nacional un cop la Comissió rebí l'expedient i fins que aquesta no adopti una decisió definitiva.

En aquest sentit, la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació va aprovar la protecció nacional transitòria, mitjançant la Resolució de la Consellera de 8 de març de 2023.

Després d'elaborar una memòria, el 13 de març de 2023, la consellera d'Agricultura, Pesca i Alimentació signa digitalment una resolució d'inici de la consulta pública prèvia. El senyor A, de l'Associació d'Apicultors d'Eivissa, presenta diverses observacions per correu electrònic, que el cap del Servei de Control i Qualitat Agroalimentària incorpora a l'expedient. Un certificat de la Direcció General de Participació, Transparència i Voluntariat acredita la publicació de la consulta pública prèvia en la web de participació ciutadana.

3. Iniciació. El 19 d'abril de 2023 la consellera esmentada resol incoar el procediment i designa la Direcció General ja referida com a òrgan responsable de la tramitació.

4. Fase inicial del procediment. A continuació s'hi incorporen:

— L'estudi de càrregues subscrit pel cap del Servei de Qualitat Agroalimentària el 20 d'abril de 2023, en el qual es considera que els costos per al sector apícola d'Eivissa arran del decret seran de 12.152 euros (despeses molt diverses per als apicultors —672 euros—, els envasadors —10.962 euros— i el Consell Regulador —518 euros—), que no tenen comparança possible, ja que és una nova denominació d'origen protegida.

— Un estudi d'impacte econòmic del mateix tècnic i d'igual data, que conclou: «Amb l'aprovació d'aquest Decret, que recull la constitució del Consell Regulador de la DOP, les tasques de gestió les assumirà aquest organisme. Pel que fa a les tasques de certificació, quedaran a l'Administració autonòmica, en concret, a la Direcció General de Polítiques per a la Sobirania Alimentària, sempre que no hi hagi una entitat de certificació acreditada per desenvolupar-les. El sector apícola d'Eivissa, que integra tant els apicultors, com els extractors i envasadors, i fins i tot al sector comercial, permetrà a la cadena alimentària posar a disposició dels consumidors un nou producte agroalimentari de qualitat diferenciada». Així mateix, afirma: «Aquesta fortalesa [del producte la mel d'Eivissa] es veurà reforçada amb la creació de la DOP i s'estima que la tendència amb el temps sigui a l'alça».

— L'impacte pressupostari derivat del decret *in fieri* s'analitza tot seguit en un document diferenciat, que considera que «es creen noves càrregues de treball que tenen un cost estimat de 1.848 euros anuals. Tot i això, aquest cost no tindrà repercussió a nivell pressupostari, atès que s'atendrà amb una redistribució de tasques del personal disponible a la Direcció General».

— L'edicte d'informació pública s'aporta mitjançant la pàgina corresponent del BOIB núm. 72, d'1 de juny de 2023, que atorga quinze dies hàbils per consultar el Projecte i participar en la tramitació.

— Consta, en efecte, el text del Projecte de decret en català i castellà.

5. Fase d'audiència i participació. Consten els tràmits corresponents d'audiència i participació, subscrits pel secretari general de la Conselleria, a la Direcció General de la Indústria Alimentària del Ministeri d'Agricultura; les secretaries generals de l'Administració autonòmica; el Consell Insular de Mallorca, el de Menorca, el d'Eivissa i el de Formentera; la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears, i també les entitats següents: ASAJA Balears, Confederación de Asociaciones Empresariales de Baleares, Federación de Empresarios (PIMEEF), Unión de Cooperativas Agrarias de Baleares i Associació d'Apicultors d'Eivissa.

6. Informe d'Impacte de gènere. El 24 de juliol de 2023 la tècnica de l'Institut Balear de la Dona emet un informe favorable, en què conclou que «en la redacció de la normativa no s'ha detectat cap situació de desigualtat per qüestió de gènere i es considera neutre, atès que la seva aplicació no produirà efectes diferenciadors sobre les dones i els homes [...]». No obstant això, s'ha de tenir present que el Consell Regulador tingui una representació paritària o, en tot cas, una presència equilibrada de dones i homes». També fa unes recomanacions lingüístiques.

7. Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu (MAIN). El 25 de juliol de 2023 el director general de Qualitat Agroalimentària i Producte Local subscriu la dita memòria, de la qual cal destacar:

- Reitera l'oportunitat, la finalitat, el rang normatiu i el marc normatiu del Projecte tramitat.

- Considera que és adequat a l'ordre de distribució de competències.

- Assumeix els informes de càrregues administratives, econòmic i pressupostari ja incorporats.

- Justifica l'absència de l'anàlisi dels impactes relatius a famílies, infància i adolescència, discapacitat, discriminació per raó d'orientació sexual, canvi climàtic i transició energètica, i unitat de mercat.

- No hi ha al·legacions ni observacions al Projecte en el tràmit anterior. N'hi ha dues en la consulta pública prèvia que ja s'atenen en l'inici del procediment.

- Justifica que no es demani el parer del Consell Econòmic i Social, «atès que l'esborrany de referència no regula de forma directa i estructural matèries socioeconòmiques, laboral i d'ocupació, no procedeix la sol·licitud del dictamen».

- Adverteix i esmenta els principis de bona regulació.

8. Fase final. El 26 de juliol de 2023 el Servei Jurídic de la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Medi Natural emet un informe favorable al Projecte i a la tramitació substanciada.

9. Text final. A continuació s'incorporen les versions finals catalana i castellana del Projecte de decret tramitat.

10. Publicació de transparència. D'acord amb el certificat de 26 de juliol de 2023, el Projecte s'ha publicat conforme a la legislació de transparència.

11. Conformat l'expedient i l'índex corresponent, el conseller d'Agricultura, Pesca i Medi Natural el trameta a la Presidència de les Illes Balears perquè se'ns formuli la consulta preceptiva, el dia 1 d'agost de 2023.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

Legitimació i caràcter del dictamen

La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar aquest dictamen, amb caràcter preceptiu, en aplicació del que estableix l'article 18.7 en relació amb l'article 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears.

Pel que fa al caràcter d'aquest dictamen, tal com deim en el Dictamen 71/2020 i els que allà s'esmenten, no hi ha dubte que és preceptiu. El Consell Consultiu arriba a aquesta conclusió perquè el Projecte normatiu regula una nova denominació d'origen protegida (DOP) per fer valer i diferenciar el producte conegut com a «mel d'Eivissa» i el corresponent Consell Regulador de la DOP, és a dir, és un reglament que té incidència i efectes en el sector agroalimentari, en el productor i per als consumidors. És un dels supòsits de preceptivitat previst en l'article 18.7 de la Llei 5/2010.

Segona

Anàlisi del procediment

Atesos els antecedents d'aquest dictamen i analitzats els tràmits que s'han dut a terme, el Consell Consultiu conclou que s'ha seguit el procediment legalment establert en el procés d'elaboració de disposicions generals, en allò que es refereix a la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears (articles 53-60), per la qual cosa ens remetem a la nostra doctrina consolidada sobre el procediment de disposicions generals (per esmentar els darrers, els dictàmens 52/2023, 56/2023, 57/2023 i 105/2023).

L'inici del procediment l'adopta la consellera competent per raó de la matèria i en la MAIN, que compleix en línies generals el seu propòsit, es justifica específicament i suficientment, a parer del Consell Consultiu, en vista de l'objecte de la norma, l'absència d'informes i dictàmens que, en altres casos, serien imprescindibles.

La tramitació de l'audiència i la participació, per la finalitat del Projecte, és suficient, tenint en compte, a més a més, que el Projecte ha estat sotmès a informació pública i publicat en la web de participació ciutadana. D'altra banda, es pot destacar que la iniciativa normativa procedeix del sector apícola d'Eivissa, cosa que explica en part que no hi hagi cap al·legació ni observació.

Així mateix, s'han complert els tràmits de publicitat i s'ha fet esment, tant en la MAIN com en el preàmbul del decret, dels principis de bona regulació (actualment establerts en l'article 49 de la Llei balear 1/2019).

Durant la tramitació del Projecte es produeixen, arran de la convocatòria electoral, uns canvis d'estructura orgànica del Govern de les Illes Balears, canvis que no alteren ni la forma ni el fons del Projecte. Ara bé, sí que han canviat els noms de la Conselleria i de la Direcció General. Aquests canvis, ben admissibles, s'han de fer constar en la memòria final

i s'ha de revisar el text perquè sigui coherent (en l'article 22 del Reglament del Consell Regulador, per exemple, es manté el nom antic de la Conselleria).

Tercera

Marc normatiu i competencial

Tal com hem dit en molts de dictàmens (per exemple, 162/2016, 135/2019, 136/2019, 71/2020, 76/2020 i 100/2021), el Projecte analitzat es dicta a l'empara de l'article 30.43 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, el qual atorga a la Comunitat Autònoma la competència exclusiva en matèria de «denominacions d'origen i altres indicacions de procedència relatives als productes de la comunitat autònoma», en el context normatiu de la Unió Europea, que ha dedicat abundosa normativa als productes agraris i alimentaris de qualitat diferenciada amb repercussions comercials i de propietat intel·lectual, que han estudiat de forma detallada els dictàmens del Consell d'Estat de 15 de setembre de 2011 (Assumpte 1322/2011), de 30 de gener de 2014 (assumpte 1433/2013) i de 26 de juny de 2014 (assumpte 452/2014), amb motiu de normes estatals sobre la matèria.

El Projecte no ha motivat al·legacions dels consells insulars, probablement perquè aquí no hi ha cap col·lisió amb les competències normatives pròpies dels dits consells insulars, ja que som davant un títol material específic. Seguint el Dictamen 135/2019 podem recordar:

Volem esmentar la Sentència del TSJIB 476/2016, de 26 de setembre, en la qual s'analitza la competència que atorga a la Comunitat Autònoma el dit article 30.43 de l'Estatut en relació amb la competència atribuïda, com a pròpia, als consells insulars en l'article 70.12 de l'Estatut, que assenyalava que és una competència pròpia la matèria relativa a «agricultura, ramaderia i pesca» i, expressament, la de «qualitat, traçabilitat i condicions dels productes agrícoles i ramaders i dels productes alimentaris que se'n deriven». Aquest article s'ha de relacionar amb el 72.1 de l'Estatut, que afirma que, «en les competències que són atribuïdes com a pròpies als consells insulars, aquests exerceixen la potestat reglamentària». La dita Sentència 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 menciona, expressament, la STC 93/2013, de 23 d'abril. A més a més, i fent referència a 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».

Cal tenir en compte que aquí som davant la submatèria «denominacions de qualitat diferenciada». Aquesta té una llarga tradició en el dret espanyol (per situar-ne algunes fites històriques: l'Estatut del Vi de 1932; la Llei de 1970 de l'Estatut de la vinya, del vi i dels alcohols, i la Llei de 10 de juliol de 2003, de la vinya i el vi, encara vigent), que s'entrellaça amb la normativa comunitària europea, la qual (naturalment amb caràcter posterior a l'adhesió espanyola a la CEE, amb efectes d'1 de gener de 1986), per via de reglaments de directa aplicació, incideix directament en el sector per aconseguir una comercialització de productes agraris i alimentaris de qualitat. Dit d'una altra manera, aquesta submatèria és específica i distingible de la matèria més genèrica d'agricultura, tot i que, naturalment, s'hi relaciona, i això permet identificar un rol propi del Govern de les Illes Balears.

En conseqüència, tenint en compte l'objecte de la iniciativa reglamentària, correspon al Govern aprovar-la i és la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Medi Natural (denominació actual) la competent per impulsar-la. Avui s'ha de tenir en compte el Decret 12/2023, de 10 de juliol, de la presidenta de les Illes Balears, pel qual s'estableixen les competències i l'estructura orgànica bàsica de les conselleries de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. És significatiu, en aquest sentit, l'apartat 2.10 que estableix:

d) Direcció General de Qualitat Agroalimentària i Producte Local: promoció de la producció agroalimentària local; desenvolupament d'accions orientades a promoure un comerç i un consum responsables i sostenibles, i més consciència sobre els impactes generals del sistema alimentari; actuació en el marc de les seves competències en la millora del funcionament de la cadena alimentària fomentant la transparència en el seu funcionament i una adequada participació de tots els actors involucrats; millora del coneixement alimentari; suport a les accions que contribueixin a l'assoliment dels objectius anteriors; actuació de manera coordinada a l'efecte d'assolir aquests objectius amb les altres direccions generals, així com amb altres conselleries amb competències en les matèries abans esmentades. *Foment de la qualitat agroalimentària: denominacions d'origen, indicacions geogràfiques protegides i marques de garantia; control oficial de la qualitat agroalimentària i cadena alimentària, la lluita contra el frau agroalimentari i la incoació i resolució dels expedients sancionadors en les matèries pròpies de les seves competències [les cursives són nostres].*

El rang de decret és l'adequat, atès que som davant una norma de desplegament normatiu de la Llei; en efecte, la Llei 3/2019, de 31 de gener, agrària de les Illes Balears, disposa:

Article 132. Denominacions de qualitat diferenciada

1. Una denominació de qualitat diferenciada és la figura que serveix per identificar un producte agrari o alimentari amb característiques diferencials, que té un reglament o un plec de condicions i que disposa d'un sistema per controlar-la.

2. Als efectes d'aquesta llei, es consideren denominacions de qualitat diferenciada:

- a) Les denominacions d'origen protegides.
- b) Les indicacions geogràfiques protegides.
- c) Les especialitats tradicionals garantides.
- d) La producció integrada.
- e) La producció ecològica.
- f) Els aliments tradicionals.
- g) Les marques de garantia i altres distintius autoritzats.
- h) La producció agrària i agroalimentària artesanal.

3. Les denominacions de qualitat diferenciada, les poden gestionar i controlar entitats públiques o privades, les quals han de vetllar pel compliment dels reglaments d'aquestes denominacions. En tots els casos, les entitats de gestió i control han de complir la normativa sobre requisits generals de les entitats de certificació de productes i el Reglament (UE) 2017/625, del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de març, relatiu als controls i altres activitats oficials realitzats per garantir l'aplicació de la legislació en matèria d'aliments i de pinsos, i de les normes sobre salut animal i benestar dels animals, sanitat vegetal i productes fitosanitaris i pel qual es modifiquen els Reglaments (CE) 999/2001, (CE) 395/2005, (CE) 1069/2009, (CE) 1107/2009, (UE) 1151/2012, (UE) 652/2014, (UE) 2016/429, (UE) 2016/2031 del Parlament Europeu i del Consell; els Reglaments (CE) 1/2005 i (CE) 1099/2009 del Consell; i les Directives 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE i 2008/120/CE del Consell, i pel qual

es deroguen els Reglaments (CE) 854/2004 i (CE) 882/2004 del Parlament Europeu i del Consell, les Directives 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE i 97/78/CE del Consell i la Decisió 92/438/CEE del Consell (Reglament sobre controls oficials).

4. Les administracions públiques competents en matèria agrària han de vetllar per la certificació correcta dels productes agraris i agroalimentaris que tinguin denominació de qualitat diferenciada, i establir la supervisió adequada del funcionament regular de les entitats certificadores.

[...]

Article 134. Els consells reguladors i altres organismes de gestió i control de denominacions de qualitat

Els consells reguladors o altres organismes assimilats de gestió i control de les denominacions de qualitat, són corporacions de dret públic de base associativa, amb autonomia i capacitat d'obrar per al compliment de les seves funcions, que han d'ajustar l'activitat pròpia a l'ordenament jurídic privat, sens perjudici de l'aplicació de l'ordenament jurídic públic pel que fa a l'exercici de les potestats administratives que tinguin atribuïdes i altres supòsits que prevegi la llei.

Aquesta llarga citació legal permet al Consell Consultiu referir-se, encara que sigui resumidament, al context normatiu en què s'insereix aquest Projecte, que està conformat per la normativa europea, estatal i autonòmica següent:

— El Reglament (UE) núm. 1151/2012 del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de novembre de 2012, sobre els règims de qualitat dels productes agrícoles i alimentaris, i les modificacions i la normativa connexa —per fer esment de les més recents el Reglament (UE) 2017/625, de 15 de març de 2017 i el Reglament (UE) 2021/2117, de 2 de desembre de 2021.

— La Resolució de 9 de març de 2023 de la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació per la qual es concedeix la protecció nacional transitòria a la Denominació d'Origen Protegida «Mel d'Eivissa/Miel de Ibiza» (BOE núm. 71, de 24 de març de 2023).

— La Llei 1/1999, de 17 de març, de l'Estatut dels productors i industrials agroalimentaris de les Illes Balears.

— La Llei 8/1999, de 12 d'abril, d'atribució de competències als consells insulars de Menorca i d'Eivissa i Formentera en matèria d'agricultura, ramaderia, pesca i artesania, en la part que quedi vigent, particularment l'article 2.2.k disposa que és una funció dels consells insulars de Menorca i d'Eivissa i Formentera (avui ambdós consells): «k) Els consells reguladors o qualsevol tipus de protecció territorial de productes agroalimentaris».

— El Decret 4/2011, de 14 de gener, d'ampliació dels mitjans econòmics adscrits a les funcions ja traspassades al Consell Insular d'Eivissa mitjançant la Llei 8/1999, de 12 d'abril, d'atribució de competències als consells insulars de Menorca i d'Eivissa i Formentera en matèria d'agricultura, ramaderia, pesca i artesania.

— La Llei 3/2019, de 31 de gener, agrària de les Illes Balears, ja esmentada.

— 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 en el registre comunitari i l'oposició a aquestes.

— El Decret 139/2002, de 22 de novembre, pel qual es regula el procés electoral per a la renovació dels membres dels consells reguladors de les denominacions de qualitat agroalimentària (norma que, per cert, no ha estat objecte de dictamen d'aquest Consell Consultiu).

— El Decret 49/2004, de 28 de maig, de règim jurídic i econòmic dels consells reguladors i altres ens de gestió i de control de denominació de qualitat.

La conclusió que se n'obté és que el Consell de Govern té competència per aprovar, mitjançant un decret, el Reglament projectat.

Quarta

Denominacions d'origen protegides (DOP) i consells reguladors de DOP

El Consell Consultiu vol reiterar, de forma resumida, quin és el significat de la DOP. Una indicació geogràfica protegida, d'acord amb la normativa vigent, la qual, recordem-ho, és en gran mesura de la Unió Europea, protegeix les produccions de «qualitat diferenciada». La qualitat diferenciada dels productes alimentaris està constituïda per un conjunt de condicions particulars que resulten de la procedència del producte originari (matèries primeres procedents de l'agricultura) i dels sistemes d'elaboració. La Unió Europea regula aquests productes, els protegeix amb els drets de la propietat intel·lectual, pretén una competència lleial entre productors i la protecció adequada dels consumidors i del mercat interior —article 1 del Reglament (UE) 1151/2012.

Els règims i tipus de qualitat diferenciada són:

a) Denominacions d'origen protegides (DOP). Les condicions de qualitat es fonamenten en el medi territorial juntament amb elements naturals i humans que configuren una producció i elaboració pròpia d'aquesta zona territorial.

b) Indicacions geogràfiques protegides (IGP). En aquestes els aliments o productes tenen qualche qualitat determinada per l'origen.

c) Especialitats tradicionals garantides (ETG). Productes amb característiques diferenciadores.

d) Indicacions geogràfiques (IG). Només emprada per a vins aromatitzats i begudes espirituoses, i no s'ha de confondre amb el concepte més general.

Les tres primeres categories es reconeixen avui en dia amb una simbologia aprovada per la UE i que és obligatòria per als productes alimentaris (però no en el cas de vins aromatitzats i begudes espirituoses). Tots estan sotmesos a un sistema de control oficial comunitari i un sistema de protecció de propietat intel·lectual del nom registrat. La diferenciació entre DOP i IGP es relaciona bàsicament amb les exigències de procedència de la matèria primera i d'ubicació del procés de transformació. En les DOP tot el producte i tot el procés són de la zona territorial delimitada. En les IGP és possible que una part del producte provengui, o una part de la transformació no sigui, de la zona territorial d'origen. Les DOP i les IGP han de portar etiqueta europea obligatòria en el cas de productes agraris i alimentaris (la regulació vitivinícola és específica).

La DOP és el règim de protecció que s'estableix en l'article 5 del Reglament (UE) esmentat i que es diferencia dels altres:

Requisitos para las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas.

1. A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por «denominación de origen» un nombre, que puede ser un nombre utilizado tradicionalmente, que identifica un producto:

- a) que es originario de un lugar, una región o, excepcionalmente, un país determinado;
- b) cuya calidad o características se deben fundamental o exclusivamente a un medio geográfico particular, con los factores naturales y humanos inherentes a él, y
- c) cuyas fases de producción tengan lugar en su totalidad en la zona geográfica definida.

2. A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por «indicación geográfica» un nombre, incluido un nombre utilizado tradicionalmente, que identifica un producto:

- a) originario de un lugar, una región o un país determinados;
- b) que posea una cualidad determinada, una reputación u otra característica que pueda esencialmente atribuirse a su origen geográfico, y
- c) de cuyas fases de producción, una al menos tenga lugar en la zona geográfica definida.

Per al control adequat de la DOP la normativa europea preveu un sistema de control i un plec de condicions que regula la producció de qualitat diferenciada, és a dir, l'atribució de la DOP al producte. Així ho disposa l'article 7 del Reglament (UE):

Artículo 7

Pliego de condiciones

1. Las denominaciones de origen protegidas o las indicaciones geográficas protegidas deberán cumplir lo dispuesto en un pliego de condiciones que contenga como mínimo lo siguiente:

- a) el nombre que vaya a protegerse como denominación de origen o como indicación geográfica, tal como se utilice dicho nombre, ya sea en el comercio o en el lenguaje común, y únicamente en las lenguas que se utilicen o se hayan utilizado históricamente para describir el producto específico en la zona geográfica definida;
- b) una descripción del producto, incluidas, en su caso, las materias primas utilizadas en él, así como sus principales características físicas, químicas, microbiológicas u organolépticas;
- c) la definición de la zona geográfica delimitada en función del vínculo contemplado en la letra f), incisos i) o ii), del presente apartado y, en su caso, los datos que permitan comprobar el cumplimiento de los requisitos dispuestos en el artículo 5, apartado 3;
- d) los elementos que prueben que el producto es originario de la zona geográfica definida a que se refieren el artículo 5, apartados 1 o 2;
- e) una descripción del método de obtención del producto y, cuando así proceda, de la autenticidad e invariabilidad de los métodos locales, así como información sobre el envasado en caso de que la agrupación solicitante así lo determine y aporte una justificación específica suficiente relativa a ese producto de que el envasado deba tener lugar dentro de la zona geográfica definida para poder salvaguardar la calidad, garantizar el origen o asegurar los controles necesarios, teniendo en cuenta el Derecho de la Unión y, en particular, el relativo a la libre circulación de bienes y a la libre prestación de servicios;
- f) datos que determinen lo siguiente:
 - i) en el caso de una denominación de origen protegida, el vínculo entre la calidad o las características del producto y el medio geográfico mencionado en el artículo 5, apartado

1; los elementos relativos a los factores humanos de dicho medio geográfico podrán, cuando proceda, limitarse a una descripción de la gestión del suelo y el paisaje, de las prácticas de cultivo o de cualquier otra contribución humana pertinente al mantenimiento de los factores naturales del medio geográfico mencionado en dicho apartado;

ii) en el caso de una indicación geográfica protegida, el vínculo entre una cualidad determinada, la reputación u otra característica del producto y el origen geográfico mencionado en el artículo 5, apartado 2;

g) el nombre y dirección de las autoridades o, si se dispone de ellos, el nombre y dirección de los organismos que, de conformidad con el artículo 37, verifiquen el cumplimiento de lo dispuesto en el pliego de condiciones del producto, y las funciones específicas de dichas autoridades u organismos;

h) cualquier norma específica de etiquetado aplicable al producto en cuestión.

El pliego de condiciones del producto podrá contener una descripción de la contribución de la denominación de origen o la indicación geográfica al desarrollo sostenible.

2. A fin de garantizar que el pliego de condiciones ofrezca información sucinta y pertinente, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados a tenor del artículo 56 que establezcan normas que limiten la información contenida en el pliego de condiciones a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, cuando tal limitación sea necesaria para evitar la presentación de solicitudes de registro excesivamente voluminosas.

La Comisión podrá adoptar actos de ejecución que establezcan normas relativas al formato del pliego de condiciones. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen al que se refiere el artículo 57, apartado 2.

Per al control adequat que exigeix la normativa europea, el dret espanyol ha aprofitat una estructura corporativa ja existent: els consells de la denominació d'origen que han funcionat raonablement bé en aquestes funcions.

Això dona fonament a la segona part de la norma reglamentària en tràmit, és convenient, sinó necessari, recordar que la naturalesa peculiar dels consells reguladors com a corporacions públiques prové de la legislació preconstitucional i que després s'insereix —no sense alguna dificultat— en el teixit normatiu postconstitucional (la qual cosa ens remet a l'Estat autònom) i de la Unió Europea (amb les modificacions subsequents). El Consell Consultiu amb motiu d'analitzar el Decret 49/2004, encara vigent, sobre els consells reguladors, conclou (Dictamen 54/2004):

La lectura (provocadora de reflexions entorn de la presència normal de puntualitzacions legals específiques que, d'ordinari, serveixen per marcar amb precisió les característiques de les persones jurídiques de dret públic) en suggereix el comentari següent:

1. S'anomenin com s'anomenin (consells reguladors o no) els «ens» de gestió creats per al manteniment eficaç de denominacions d'origen de productes agrícoles o ramaders i el control de qualitat d'uns i altres s'han d'encasellar en l'àmbit de les persones jurídiques de dret públic, ja que és obvi que la protecció d'interessos generals ha de prevaler en la seva activitat sobre la defensa dels interessos particulars d'agricultors, ramaders, comerciants i industrials que participin en l'evolució econòmica dels productes corresponents, des de l'origen fins al final de la seva comercialització.

La condició de «corporacions» (sense necessitat de la redundància implícita en les paraules de «dret públic» —tota corporació és de dret públic— articles 35 i 37 del Codi civil) ha estat atribuïda a aquests ens per l'esmentat article 28 de la Llei balear de 22 de

desembre de 2003. Per això el seu naixement com a persones jurídiques depèn, d'una banda, de les decisions de la conselleria competent en matèria d'agricultura i, de l'altra, de la «normativa ordenadora del seu règim jurídic i econòmic», integrada per una disposició de l'índole de la que ha estat projectada i sotmesa al dictamen preceptiu del Consell Consultiu, que, amb la vista posada en l'article 3 de l'esmentat Codi i la doctrina sobre interpretació de les lleis, té el deure d'exposar el criteri en el sentit que els «ens» en qüestió, persones jurídiques de dret públic, han d'estimar-se encaixats en aquesta branca jurídica, cosa que no ha d'obstar perquè, en les seves relacions amb persones naturals i jurídiques de dret privat, es valguin dels instruments proporcionats per les disciplines iusprivatistes per aconseguir dur a terme més eficaçment les seves finalitats. Aquestes observacions apuntades des d'un angle d'interpretació normativa, es podrien tenir en compte en llegir —i aplicar— l'article 3 del Decret que es vol dictar; el text d'aquest Decret és pur reflex del repetit article 28 de la Llei que executa, el qual, malgrat el literalisme sobre primàcia iusprivatista en els termes del binomi dret públic - dret privat, segons el que s'ha exposat, s'inclina més cap al dret públic que el que apuntà la Sala Tercera del Tribunal Suprem en la Sentència de 14 de gener de 2003 (Aranzadi 4580), mencionada en el preàmbul de l'Avantprojecte estudiat.

En aquest article 3, apartat 6, es preveu la possibilitat que el conseller esmentat confereixi «la gestió dels béns i serveis dels quals ostenti la titularitat, per al compliment de les finalitats i l'exercici de les funcions del consell regulador o de l'ens assimilat». La menció de béns de «titularitat de la Conselleria» no és conforme a dret, ja que la Comunitat Autònoma és una única persona jurídica titular de béns i drets (*vid.* Els preceptes fonamentals de les normes *ad hoc* aprovades pel Parlament balear en temps passat, i actualment l'article 4, paràgraf segon, de la Llei d'11 d'abril de 2001 sobre patrimoni de la Comunitat Autònoma, i l'apartat 2 de l'article 2 de la Llei de 26 de març de 2003 sobre règim jurídic de l'Administració autonòmica). Seria procedent, per tant, reformar el precepte, eliminar titularitats de conselleries i remetre en matèria de cessions a les lleis indicades i a les concordants.

2. No sembla que el darrer paràgraf de l'article 4 sigui harmònic amb el precepte legal constitutiu del fonament del Decret projectat. Segons el text literal el reconeixement d'una «denominació de qualitat» fet per la Conselleria portarà implícit el «naixement del consell regulador o ens assimilat [...] que gaudirà, a partir d'aquell moment, de personalitat jurídica pròpia».

El Consell Consultiu entén que el fet que la Conselleria aprovi el reglament rector del consell regulador o assimilat constituirà un requisit de concurrència necessària amb el reconeixement de la «denominació de qualitat» com a requisit inexcusable perquè sobrevingui la «personalitat jurídica», que mai no es podrà acceptar sense l'aprovació del mencionat reglament.

El Consell Consultiu observa que no s'han donat canvis normatius rellevants després dels nostres pronunciaments en aquesta matèria que, s'ha de recordar, es regula per la legislació europea (tot i que aquesta preveu una amplitud de sistemes de control, ja que permet ens públics i privats), la legislació espanyola (pel que fa als òrgans supraautonòmics, únics de competència estatal) i per la Llei agrària de les Illes Balears, que, en definitiva, assumeix el manteniment del sistema de consells reguladors.

Cinquena

Estructura i contingut del Decret. Observacions

El Projecte de decret conté un preàmbul, estructurat en tres apartats, tres articles, tres disposicions transitòries, una disposició final i dos extensos annexos, amb aquests continguts:

Article 1. Aprova el plec de condicions de la Denominació d'Origen Protegida «Miel de Ibiza/Mel d'Eivissa», que figura com a annex I del Projecte de decret.

Article 2. Aprova el Reglament del Consell Regulador de la Denominació d'Origen Protegida «Miel de Ibiza/Mel d'Eivissa», que figura com a annex II del Projecte de decret.

Article 3. Recorda el règim sancionador aplicable. En concret, només es fa un recordatori, per sistemàtica, de la legislació sancionadora aplicable, sense introduir cap novetat normativa.

Disposició transitòria primera. Estableix que fins a la constitució del Consell Regulador de la Denominació d'Origen Protegida «Miel de Ibiza/Mel d'Eivissa», les tasques de gestió i certificació que li atribueix aquest Decret les ha d'assumir transitòriament la Direcció General de Qualitat Agroalimentària i Producte Local del Govern de les Illes Balears (és a dir, fixa la gestió provisional de la DOP).

Disposició transitòria segona. Indica que la Direcció General de Qualitat Agroalimentària i Producte Local ha de dur a terme les tasques de certificació de la Denominació d'Origen Protegida «Miel de Ibiza/Mel d'Eivissa» en el cas que no hi hagi cap entitat de certificació acreditada.

Disposició transitòria tercera. Ordena que, en un termini màxim de sis mesos des de l'entrada en vigor d'aquest Decret, s'ha de constituir el Consell Regulador de la Denominació d'Origen Protegida «Miel de Ibiza/Mel d'Eivissa», i remet al Decret 139/2002 esmentat, en relació amb el procediment electoral per elegir-ne els membres.

Disposició final primera. Fixa l'entrada en vigor d'aquesta norma l'endemà de publicar-se en el BOIB.

Annex I. Plec de condicions. Denominació d'Origen Protegida «Miel de Ibiza/Mel d'Eivissa». En aquest annex s'hi regulen: el nom de la DOP, la descripció del producte amb tots els detalls de les característiques exigides, la delimitació de la zona geogràfica de producció (que es redueix a l'illa d'Eivissa, els elements que proven que el producte és originari de la zona, el mètode d'obtenció del producte, l'envasament, el vincle del producte amb el medi geogràfic (que inclou tres apartats: les característiques geoclimàtiques, el factor humà i el vincle històric), l'estructura de control, l'etiquetatge i el que denomina, amb encert dubtós, «Requisits legislatius».

Annex II. Reglament del Consell Regulador de la Denominació d'Origen Protegida «Miel de Ibiza / Mel d'Eivissa». Una extensa norma, de vint-i-cinc articles, que té una estructura i un contingut molt similar, i en molts de preceptes idèntic, als dels consells reguladors de les altres denominacions d'origen protegides.

Sisena

Observacions al Projecte de decret

Arribats en aquest punt, el Consell Consultiu ha d'analitzar, amb cura, el contingut del Projecte sotmès a la nostra consideració. Doncs bé, podem afirmar que, en termes generals, s'ajusta a la normativa vigent en la matèria i s'insereix, sense dificultat, en l'ordenament jurídic autonòmic. Tanmateix, hem de fer les *observacions següents amb caràcter no essencial*:

a) En diversos punts de la norma, el nom de la DOP apareix incomplet («Denominació d'Origen Protegida "Miel de Ibiza"»), i és necessari que sigui completat: «Denominació d'Origen Protegida "Miel de Ibiza/Mel d'Eivissa"». Aquesta incorrecció apareix a les disposicions transitòries primera i tercera del Projecte de decret i en el títol de l'annex II.

b) En les mencions que es fan en el text al Departament de Promoció Turística, Medi Rural i Marí del Consell Insular d'Eivissa, és millor fer referència a l'autoritat en matèria d'agricultura del Consell Insular d'Eivissa, ja que és aquesta corporació la que pot decidir el departament o conseller executiu competent (per exemple, articles 1 a 5, 9.5, 13.5 del Reglament del Consell Regulador) i evita disfuncions davant els canvis organitzatius.

c) Els darrers quatre paràgrafs del punt G (subapartat G3) de l'annex I són una còpia literal dels paràgrafs 2, 3, 4 i 5 del preàmbul del Projecte de decret; per tant, són totalment eliminables.

d) El darrer apartat («J») del l'annex I té un rètol erroni, perquè no es refereix als «Requisits legislatius», sinó a la «Normativa aplicable». Per tant, convindria fer aquesta correcció.

e) La denominació d'origen que es regula sempre és «Denominació d'Origen Protegida "Miel de Ibiza/Mel d'Eivissa"», amb l'expressió castellana per davant de la catalana. Atès que ambdues llengües tenen el caràcter d'oficials a la nostra Comunitat Autònoma i que el català, a més a més, té el de llengua pròpia, el Consell Consultiu considera convenient incorporar una disposició addicional que indiqui que totes les referències a la «Denominació d'Origen Protegida "Miel de Ibiza/Mel d'Eivissa"» s'han d'entendre igualment referides a «Denominació d'Origen Protegida "Mel d'Eivissa/Miel de Ibiza"», que es poden emprar indistintament.

Finalment, com deim en aquests casos, aquest òrgan superior de consulta en l'àmbit jurídic no pot sinó assumir les consideracions tècniques del plec de condicions que es pretén aprovar, basat en l'expedient tècnic o estudi previ que el Servei de Qualitat Agroalimentària de la Conselleria valida amb els seus informes. Per tant, en els aspectes tècnics, la decisió discrecional del Govern i la regulació de condicions de producció assumim el parer de l'Administració activa.

CONCLUSIONS

Primera. 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.

Segona. El procediment que s'ha seguit per elaborar el Projecte de decret és conforme a dret.

Tercera. El Govern de les Illes Balears, en sessió de Consell de Govern, té competència per aprovar la norma projectada.

Quarta. Les observacions de la darrera consideració jurídica no tenen caràcter essencial a l'efecte d'utilitzar la fórmula prevista en l'article 4.3 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears («d'acord amb el Consell Consultiu»).

Palma, 11 d'octubre de 2023