



## Consell Consultiu de les Illes Balears

### DICTAMEN núm. 76/2020,

**relatiu al Projecte de decret pel qual s'aprova el plec de condicions de la Denominació d'Origen Protegida Pebre Bord de Mallorca – Pimentón de Mallorca i se'n regula el Consell Regulador**

En la sessió de dia 2 de desembre de 2020, 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. Antonia María Perelló Jorquera i Hble. Sr. Bartolomé Jesús Vidal Pons, amb l'assistència de la lletrada en cap —amb veu però sense vot—, ha acordat per unanimitat emetre el següent

### DICTAMEN

#### I. ANTECEDENTS

1. El 26 d'octubre de 2020 la presidenta de les Illes Balears demana al Consell Consultiu el dictamen preceptiu sobre el Projecte de decret pel qual s'aprova el plec de condicions de la Denominació d'Origen Protegida Pebre Bord de Mallorca-Pimentón de Mallorca i se'n regula el Consell Regulador. Aquest escrit té entrada en el Consell Consultiu el 29 d'octubre següent. S'hi adjunta un índex, còpies autoritzades del Projecte, amb la nota de «conforme» del secretari general, i l'expedient tramitat.
2. D'acord amb la memòria del Servei de Qualitat Agroalimentària (de 9 de juny de 2020), la consellera d'Agricultura, Pesca i Alimentació ordenà, el 12 de juny de 2020, la consulta pública prèvia per elaborar el Projecte reglamentari esmentat. Aquesta consulta es duu a terme del 19 de juny al 10 de juliol de 2020 en la web de participació ciutadana, amb 29 visites.
3. El 17 de juliol de 2020 la consellera d'Agricultura, Pesca i Alimentació resol iniciar el procediment i en designa responsable la Direcció General d'Agricultura, Pesca i Alimentació.
4. A continuació, s'incorpora a l'expedient una memòria de l'anàlisi de l'impacte econòmic, de 22 de juliol de 2020, elaborada pel Servei de Qualitat Agroalimentària, que exposa succintament la fonamentació de la Denominació d'Origen Protegida Pebre Bord de Mallorca-Pimentón de Mallorca. Subratlla que «d'acord amb l'estudi “*Study on economic value of EU quality schemes, geographical indications (Gis) and traditional specialities guaranteed (TSGs)*”, publicat per la Comissió Europea, les denominacions de qualitat (DOP/IGP/ETG) aporten una prima de valor afegit d'1.5 respecte de productes similars sense denominació de qualitat».
5. En la mateixa data, el dit Servei emet dos documents rellevants. D'una banda, un «estudi d'impacte pressupostari», en el qual conclou que «es creen noves càrregues de treball que tenen un cost anual estimat variable. Així, al primer any, es quantifica amb

una despesa de 6.350 euros, i la resta d'anys aquesta despesa es quantifica en 2.529 euros anuals. Tot i això, aquest cost no tindrà una repercussió directa amb increment de despesa pressupostària, atès que s'atendrà amb una redistribució de tasques del personal disponible actualment a la DG d'Agricultura, Ramaderia i Desenvolupament Rural». D'altra banda, un «estudi de l'impacte de càrregues administratives» de la norma projectada, que conclou afirmant que «es creen noves càrregues administratives pel que fa referència als diferents operadors del sector agroalimentari de Mallorca, amb un cost estimat de 14.260 euros», però —afegeix— «una bona part d'aquestes despeses es podran beneficiar de les ajudes previstes al Pla de Desenvolupament Rural (PDR) per a la participació en règims de qualitat i per al control i certificació de productes, amb el retorn de fins el 70 % de les despeses».

6. Seguidament, s'incorpora el primer esborrany del Projecte de decret, el qual se sotmet als tràmits d'informació pública, d'audiència i de participació. En efecte, en el BOIB núm. 136, de 4 d'agost de 2020, es compleix el primer d'aquells tràmits. I, a partir del 31 de juliol, es trameta a totes les secretaries generals i als òrgans i ens següents: la Direcció General de la Indústria Alimentària (del Ministeri d'Agricultura i Pesca), els consells insulars, la CAEB, la PIMEM, Unió de Pagesos de Mallorca, l'Associació Intersectorial Agrària (UPA-AIA), l'Associació pel Foment del Pebre Bord de Mallorca, la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears i la Unió de Cooperatives Agroalimentàries de Balears. El Projecte es publica en la *web* de participació ciutadana del 5 fins al 25 d'agost de 2020, amb 8 visites. El 10 d'agost de 2020 presenta suggeriments la Secretaria General de Presidència, Cultura i Igualtat. L'1 d'octubre de 2020 el Consell Insular de Mallorca contesta que «no hi té res a objectar».

7. El 18 de setembre de 2020 el Servei de Qualitat Agroalimentària emet un informe per valorar els suggeriments tècnics presentats. El 2 d'octubre de 2020 l'Institut Balear de la Dona emet un informe favorable amb suggeriments en l'àmbit lingüístic i sobre la composició equilibrada entre dones i homes del Consell Regulador que es crea.

8. S'incorpora una còpia del Reglament d'Execució (UE) 2020/1393, de la Comissió, de 29 de setembre de 2020, pel qual s'inscriu un nom en el Registre de Denominacions d'Origen Protegides i d'Indicacions Geogràfiques Protegides [«Pebre Bord de Mallorca»-«Pimentón de Mallorca» (DOP)] (DOUE L 324/1, de 6 d'octubre de 2020).

9. El 6 d'octubre següent el Servei Jurídic d'Agricultura, Pesca i Alimentació emet un informe favorable, que se centra en el procediment tramitat; així mateix, exposa que es compleixen els principis de bona regulació i la normativa de transparència derivada de la Llei 19/2013.

10. El 13 d'octubre de 2020 el secretari general de la Conselleria subscriu la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu (MAIN), la qual incorpora tots els apartats exigits per la Llei 1/2019. Justifica l'absència del dictamen del Consell Econòmic i Social, i la no realització del tràmit de garantia d'unitat de mercat, així com la no avaluació de l'impacte de la norma sobre la família, la infància, l'adolescència i la no discriminació per raó de l'orientació sexual. També exposa, de forma ordenada, el marc normatiu, l'estudi econòmic i pressupostari, i detalla la valoració dels suggeriments aportats per la secretaria general de Presidència, Cultura i Igualtat.

11. El mateix 13 d'octubre, el secretari general autoritza el text del Projecte, amb la nota de «conforme», en català i en castellà. Així les coses, formulat l'índex, el 15 d'octubre, la consellera d'Agricultura, Pesca i Alimentació tramet tot l'expedient a la Presidència de les Illes Balears amb la sol·licitud perquè formuli la consulta.

## **II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES**

### **Primera**

#### **Legitimació i caràcter del dictamen**

La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar aquest Dictamen d'acord amb l'article 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny, del Consell Consultiu de les Illes Balears. Així mateix, de conformitat amb l'article 18.7 de la dita Llei, aquest Dictamen té caràcter preceptiu, atès l'objecte de la regulació del decret sotmès a la nostra consideració: la regulació d'una nova denominació d'origen protegida (DOP), Pebre Bord de Mallorca-Pimentón de Mallorca i el Consell Regulador corresponent, cosa que afecta, directament, tots els agricultors i productors de pebre bord de Mallorca que s'integrin en les condicions de la DOP i, de manera indirecta, tots els consumidors.

### **Segona**

#### **Procediment d'elaboració tramitat**

1. La resolució d'inici del procediment subscripta per la consellera és de 12 de juny de 2020; en conseqüència, la legislació procedimental aplicable s'ha de referir a aquest moment, és a dir, a la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

2. Amb caràcter general —i sens perjudici del que comentarem—, la tramitació que s'ha seguit s'ajusta a la fixada per la legislació aplicable. En efecte, consta que s'han dut a terme de forma correcta la fase de consulta pública prèvia (tot i que sense resultat), la fase d'inici o preparatòria, la fase de participació i audiència, i la fase final, que inclou, en particular, la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu final, que subscriu l'òrgan responsable del procediment. En particular, s'incorporen de manera adequada la justificació de l'oportunitat i la necessitat de la norma; el marc normatiu i la taula de vigències; l'estudi de càrregues administratives; l'estudi econòmic, que inclou tant els aspectes pressupostaris (que es troben calculats), com els aspectes socioeconòmics, i l'informe jurídic que conté la valoració del procediment.

D'altra banda, en la fase d'audiència i participació, consta el tràmit d'informació pública i publicació, així com la tramesa del Projecte a les entitats més representatives del sector, tenint en compte que l'objecte és d'abast molt limitat: la producció de pebre bord de Mallorca que ha de ser objecte de DOP. De fet, durant el tràmit d'elaboració de la norma només han fet aportacions la Secretaria General de Presidència, Cultura i Igualtat de l'Administració autonòmica, cosa que posa en relleu un més que probable consens previ amb el sector. De fet, l'Associació pel Foment del Pebre de Mallorca, segons explica la primera memòria de l'expedient, havia sol·licitat aprovar un règim de qualitat per al pebre bord.

El Consell Consultiu estima suficientment justificada l'absència de l'avaluació d'altres impactes (família, infància i adolescència, no discriminació per raó d'orientació sexual), atès el contingut del Projecte. Així mateix, s'ha disposat de l'informe d'impacte de gènere de l'Institut Balear de la Dona.

3. Cal recordar que els tràmits del procediment d'elaboració d'una disposició general s'han de connectar, a més a més, amb els principis de bona regulació (tant amb l'article 129 de la Llei 39/2015, com amb l'actualment vigent article 49 de la Llei 1/2019) i amb els principis de transparència i participació (article 51 de la Llei 1/2019). En el cas present, s'esmenten aquests principis de forma succinta, però suficient, en el preàmbul del Projecte i en la MAIN.

Arribats en aquest punt, el Consell Consultiu ha de recordar que entre els tràmits d'elaboració dels reglaments autonòmics, a més dels que deriven de l'article 59 de la Llei 1/2019, hi ha l'avaluació d'impactes en dos sectors que s'han de tenir presents:

a) En primer lloc, connectat a la legislació internacional subscripta per Espanya, s'ha exigit un informe sobre *la incidència en la discapacitat* (STS de 15 de març de 2019, ja mencionada en el nostre Dictamen 54/2019).

b) En segon lloc, la recent Llei 10/2019, de 22 de febrer, de *canvi climàtic i transició energètica*, disposa:

Article 18. Perspectiva climàtica

1. En els procediments d'elaboració de lleis i de disposicions de caràcter general i en l'activitat planificadora que promoguin o aprovin les administracions públiques de les Illes Balears, s'hi ha d'incorporar la perspectiva climàtica de conformitat amb els estàndards o els objectius indicats en aquesta llei i en el Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic.

2. L'òrgan encarregat de tramitar *qualsevol iniciativa normativa* o planificadora ha d'incorporar-hi, amb caràcter preceptiu, una avaluació d'impacte climàtic, que ha de tenir per objecte analitzar la repercussió del projecte en la mitigació i l'adaptació al canvi climàtic.

En la dita Llei no s'especifica com s'ha d'efectuar aquesta avaluació d'impacte climàtic, motiu pel qual seria desitjable que el Govern la desplegui adequadament com més aviat millor. En tot cas, encara que hi manqui el desplegament normatiu, l'obligació afecta el responsable de la tramitació de «qualsevol iniciativa normativa».

*En conseqüència, cal incorporar a l'expedient els dos informes esmentats, és a dir, sobre la discapacitat i sobre l'impacte climàtic. Tanmateix, es podran obviar, si és el cas, mitjançant un escrit que justifiqui, de forma suficient, que l'objecte de la norma no té relació amb els sectors esmentats.*

### **Tercera Competència i marc normatiu**

Tal com hem recordat en dictàmens recents (135/2019, 136/2019 i 71/2020, entre d'altres), el Projecte ara sotmès a consulta 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». A més, aquesta iniciativa normativa s'ha de situar 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 manera 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.

No es planteja aquí cap col·lisió amb les competències normatives pròpies dels consells insulars, perquè ens trobam davant un títol material específic. Seguint el nostre 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».

A més a més, cal tenir en compte que la submatèria «denominacions de qualitat diferenciada» 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 Alimentació la competent per impulsar-la, atès el Decret 21/2019, de 2 d'agost, 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.

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 cita legal ens permet entrar a exposar, succintament, el *marc normatiu* en què s'insereix el Projecte *in fieri*, que es troba conformat per la normativa europea, l'estatal i l'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 normativa connexa.

— El Reglament d'Execució (UE) 2020/1393, de la Comissió, de 29 de setembre de 2020, pel qual s'inscriu un nom en el Registre de Denominacions d'Origen Protegides i d'Indicacions Geogràfiques Protegides [«Pebre Bord de Mallorca»-«Pimentón de Mallorca» (DOP)] (DOUE L 324/1, de 6 d'octubre de 2020).

— 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 artesanía, en la part que quedi vigent.

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

— 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.

#### **Quarta**

#### **Anàlisi del contingut del Projecte de decret**

Aquest Projecte de decret, com afirma l'article 1, té per objecte aprovar el plec de condicions de la Denominació d'Origen Protegida Pebre Bord de Mallorca-Pimentón de Mallorca i la creació i regulació del Consell Regulador de la Denominació d'Origen Protegida Pebre Bord de Mallorca. I en l'article 2, es disposa que queden protegits amb la Denominació d'Origen Protegida Pebre Bord de Mallorca-Pimentón de Mallorca els pebres bords que reuneixin les característiques i les condicions del plec de condicions. L'article 3 explicita, per remissió a la legislació pertinent, el règim sancionador aplicable. A més:

— La disposició transitòria primera preveu la gestió provisional («Fins a la constitució del Consell Regulador de la Denominació d'Origen Protegida Pebre Bord de Mallorca, les tasques de gestió i certificació que li atribueix aquest Decret seran assumides

transitòriament per la Direcció General d'Agricultura, Ramaderia i Desenvolupament Rural del Govern de les Illes Balears»).

— La disposició transitòria segona es refereix a la certificació provisional de la Denominació Origen Protegida («En el cas que no hi hagi cap entitat de certificació acreditada, la Direcció General d'Agricultura, Ramaderia i Desenvolupament Rural durà a terme les tasques de certificació de la Denominació d'Origen Protegida Pebre Bord de Mallorca-Pimentón de Mallorca»).

— La disposició transitòria tercera, que preveu un termini de dotze mesos per constituir el Consell Regulador de la DOP Pebre Bord de Mallorca.

— La disposició final única, referida a l'entrada en vigor de la norma projectada, l'endemà de publicar-se en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

— L'annex I. Plec de condicions de la Denominació d'Origen Protegida Pebre Bord de Mallorca-Pimentón de Mallorca. Té nou apartats, en els quals es regulen, principalment, el nom de la DOP, la descripció i les característiques diferenciades del producte, la delimitació de la zona geogràfica, els elements que proven que el producte és originari de la zona, el mètode d'obtenció del producte (selecció de la llavor i cultiu i elaboració), el vincle amb el medi geogràfic, l'estructura de control, l'etiquetatge i els requisits normatius.

— L'annex II. Reglament del Consell Regulador de la DOP Pebre Bord de Mallorca. Té vint-i-cinc articles estructurats en cinc títols, relatius a: aspectes generals del Consell Regulador (definició, règim d'actuació, finalitats, funcions, composició, el Ple, el president, el vicepresident, el secretari i la Comissió Permanent), censos (cens de productors i plantacions i cens d'elaboradors envasadors), drets i obligacions dels inscrits en els censos, sistema de certificació (entitats de certificació i procés de certificació), i finançament del Consell Regulador.

Precisament aquests dos annexos posen en relleu el doble objecte del Decret projectat: en primer lloc, fixar les condicions del producte «Pebre Bord de Mallorca» perquè sigui considerat «de qualitat diferenciada» i mereixi la DOP; en segon lloc, la creació i la regulació del Consell Regulador de la DOP.

### **Cinquena**

#### **La Denominació d'Origen Protegida Pebre Bord de Mallorca-Pimentón de Mallorca**

Durant els anys 2016 i 2017, la Universitat de les Illes Balears va dur a terme una sèrie de treballs d'investigació amb l'objecte d'avaluar i determinar les característiques del pebre bord produït a Mallorca i comparar-lo amb altres d'elaborats en altres indrets, amb la finalitat de definir les característiques pròpies i diferencials, la seva vinculació amb el medi natural i la influència del factor humà. El resultat d'aquests estudis van determinar que el pebre bord elaborat a Mallorca, a partir de la varietat autòctona *tap de cortí*, presenta unes característiques físiques, químiques i sensorials diferents d'altres pebres bords d'altres indrets. També demostraren que el pebre bord produït a Mallorca, a partir de la varietat *tap de cortí*, gaudeix d'una qualitat, reputació i característiques específiques que, sens dubte, li confereix: a) la varietat autòctona del pebre; b) les condicions

mediambientals pròpies de l'illa de Mallorca; i c) el bon saber fer dels productors i elaboradors del pebre bord de Mallorca. La qualitat diferenciada confereix al pebre bord de Mallorca una reputació elevada, acreditada per la quantitat de referències i estudis de caràcter històric, gastronòmic i de valoració dels consumidors.

Les *referències històriques* en què es posa en relleu la qualitat i l'especificitat del pebre bord de Mallorca són subratllades en l'annex I del Projecte de decret sobre el qual dictaminam. Així, es recorda que el pebre va arribar des d'Amèrica a Mallorca en el segle XVI i no és fins a finals del segle XVII que el pebre bord comença a aparèixer com a condiment en els receptaris més antics de la cuina de l'illa: pa amb oli bo, sopes escaldades, salpebrada, sopes de col a la mallorquina, molls a la mallorquina, coca de verdura, pancuit, tombet, anfós a la mallorquina, sopa de peix i arròs amb bacallà. Josep Antoni Cabanyes i Ballester, comerciant i mecenes que va viure a Mallorca des de 1837 a 1839, en el seu llibre *Notas y observaciones hechas en mi viaje y permanencia en Mallorca*, esmenta en diverses ocasions el pebre bord i comenta que era habitual veure enfilalls de pebres assecant-se penjats a les façanes de les cases. L'arxiduc Lluís Salvador, a la seva obra *Die Balearen (1869-1891)*, explica que el pebre és una de les hortalisses més destacades a Mallorca i esmenta que «l'aplicació més important és com a pebre bord, per la qual cosa se'ls asseca penjats a les parets exteriors de les cases, on destaquen pel seu intens color vermell. Un cop secs, són molts i la molta troba prompta aplicació en adobs de carns diverses». Està documentat que, des de l'any 1871, a Felanitx (Mallorca) se celebra la Fira del Pebre Bord. Aquesta fira és a final d'octubre i ve del costum de comprar el pebre bord de Mallorca per elaborar la sobrassada d'autoconsum. En el registre de la duana de Palma de 1884 apareix com a mercaderia exportada 13.287 kg de pebre bord de Mallorca amb destinació a la península, 740 kg amb destinació a Europa i a l'Àfrica, i 2.139 kg amb destinació al continent americà. El llibre *Agricultura pràctica regional* de Pere Antoni Cerdà (1910) diu: «Serveix, el pebre bord [referint-se al pebre bord de Mallorca], per fer sobrassada mallorquina molt apreciada a Mallorca i a l'estranger». Antoni Contestí, propietari d'una fàbrica de Mallorca de pebre bord fundada el 1912, en el llibre *Els nostres arts i oficis d'antany* (Llabrés, J. i Vallespir, J.), testifica la importància que va arribar a tenir la producció de pebre bord de Mallorca, atès que a Mallorca n'hi havia fàbriques a Randa, Pòrtol, Lluçmajor, Santa Maria del Camí, Palma, Sant Jordi, etc.

### Sisena

#### Sobre la naturalesa dels consells reguladors

D'altra banda, per abordar la segona part de la norma reglamentària en tràmit, no 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, conclouia (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'indole 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 primacia 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.

En definitiva, les conclusions que convé recordar es troben ara a l'empara de la legislació europea (tot i que aquesta preveu una amplitud de sistemes de control, ja que permet ens públics i privats), de la legislació espanyola (pel que fa als òrgans supraautonòmics, únics de competència estatal) i de la Llei agrària de les Illes Balears, que, en definitiva, assumeix el manteniment del sistema de consells reguladors. Ho deim perquè el 2004 ja advertíem de la necessitat de suport legal (que en aquell moment provenia d'una disposició de la Llei balear 10/2003 i ara és en l'article 134 de la Llei balear 3/2019).

### **Setena** **Observacions generals al Projecte**

Exposat tot el que precedeix, el Consell Consultiu està en disposició d'analitzar el contingut del Projecte de reglament ara sotmès al nostre parer.

En primer lloc, 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.

En segon lloc, quant al contingut del text projectat, cal afirmar que s'ajusta a la normativa vigent en la matèria i s'insereix, sense dificultat, en l'ordenament jurídic autonòmic, tot i que és necessària una revisió lingüística del text i comprovar que s'han introduït de manera correcta les observacions admeses en la memòria subscripta per la Secretaria General.

### **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.

**2a.** En la tramitació del procediment d'elaboració del Projecte s'han complert, en termes generals, els tràmits essencials establerts. Tanmateix, per poder emprar la fórmula «d'acord amb el Consell Consultiu», caldrà esmenar les insuficiències procedimentals posades en relleu en la consideració jurídica segona, en l'apartat 3.

**3a.** El Consell de Govern és competent per aprovar el Decret sotmès a consulta.

**4a.** El parer del Consell Consultiu és favorable al Projecte de decret tramès.

Palma, 2 de desembre de 2020

El president

La consellera secretària

Antonio José Diéguez Seguí

Maria Ballester Cardell

