



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 5 / 2 0 1 5

(Pleno)

La Laguna, a 8 de enero de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de los Órganos de Gestión de las Figuras de Calidad de Productos Agroalimentarios no Vínicos (EXP. 442/2014 PPL)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

#### Solicitud y antecedentes.

Mediante escrito de 25 de noviembre de 2014 (R.E. en este Consejo del 1 de diciembre de 2014), el Presidente del Parlamento, al amparo de lo dispuesto en los arts. 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, y 141.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RP) interesa preceptivo dictamen por el procedimiento ordinario sobre la Proposición de Ley de los Órganos de Gestión de las Figuras de Calidad de Productos Agroalimentarios no Vínicos (PPL), tomada en consideración por el Pleno del Parlamento los días 11 y 12 de noviembre de 2014 (arts. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

El escrito de solicitud viene acompañado por el texto de la PPL, precedida por una exposición de motivos, iniciativa legislativa de los cuatro grupos parlamentarios [Socialista Canario, Nacionalista Canario (CC-PNC-CCN), Popular y Mixto], que tuvo entrada en el Registro del Parlamento el 24 de septiembre de 2014.

No se ha incluido en el expediente remitido el criterio del Gobierno respecto a la toma en consideración exigida por el art. 138.2 RP.

---

\* Ponente: Sr. Lazcano Acedo.

## II

### **Objeto y finalidad de la norma proyectada.**

1. La PPL se justifica en lo previsto en el Reglamento (UE) 1151, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los Regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios. El citado Reglamento contempla una política de calidad de los productos agrícolas, regulando un régimen de denominaciones de origen y de indicaciones geográficas para ayudar a los productores de productos vinculados a una determinada zona geográfica. La regulación propuesta sigue la de las figuras de calidad del sector del vino, que estableció unos órganos de gestión, los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen y denominaciones de origen calificadas de vinos de Canarias, cuyo funcionamiento se ha mostrado necesario y coadyuvante a la potenciación de tales figuras de calidad, razón ésta por la que se persigue con la iniciativa legislativa examinada establecer órganos de gestión similares para figuras de calidad de productos agroalimentarios no vínicos, cuando su envergadura lo haga aconsejable, y se pretende regular la naturaleza y régimen jurídico de los órganos de gestión, fines, funciones, reconocimiento, financiación y suspensión y revocación del reconocimiento de los citados órganos.

### **Estructura de la PPL.**

2. La PPL contiene una sucinta exposición de motivos y una parte dispositiva con seis artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. El art. 1 regula el "objeto y ámbito de aplicación" de la ley proyectada; el art. 2 tiene por objeto determinar la "naturaleza y régimen jurídico de los órganos de gestión"; el art. 3 establece sus "fines y funciones"; el art. 4 regula lo relativo al "reconocimiento de los órganos de gestión"; el art. 5 está destinado a la "financiación"; y el art. 6, para el caso de incumplimiento de las obligaciones de un órgano de gestión, determina como consecuencias, la advertencia, suspensión y, en su caso, la revocación del reconocimiento de los órganos de gestión".

Finalmente, una disposición transitoria establece que los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen Protegidas "Queso Palmero, Queso de La Palma" y "Queso Majorero" mantendrán su naturaleza jurídica actual hasta que se autorice un órgano de gestión, tras la solicitud realizada por una agrupación del sector.

La disposición final primera habilita al Gobierno de Canarias para el “desarrollo reglamentario y la adaptación normativa” de la PPL y la disposición final segunda establece su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOC.

### III

#### Sobre la competencia.

1. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Canarias (EAC) atribuye a Canarias la competencia exclusiva en las materias de agricultura y ganadería, de acuerdo con las bases y la ordenación económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de los arts. 38, 131 y 149.1.11<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup> de la Constitución (art. 31.1 EAC), así como sobre las denominaciones de origen, en colaboración con el Estado (art. 31.5 EAC), a las que se puede añadir, siquiera de forma transversal, la que es objeto de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre “sanidad e higiene” (art. 32.10 EAC), a la que está, en cierta forma, ligada la calidad e inocuidad de los alimentos, que forma parte de la denominada *sanidad alimentaria*.

El sector del vino cuenta con la regulación contenida en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino (en gran parte básica *ex art.* 149.1.13<sup>a</sup> CE y que fuera objeto de la STC 34/2013, que ratificó su carácter y la constitucionalidad de la mayor parte de su contenido). Los Consejos Reguladores y órganos de gestión se regulan en los arts. 25 y siguientes de la citada Ley 24/2003.

Antes de la Ley 24/2003, el Tribunal Supremo había afirmado que los Consejos Reguladores no eran órganos desconcentrados de la Administración sino Corporaciones profesionales de Derecho público o representativas de intereses económicos y sectoriales, constitutivas de asociaciones de base privada, a las que la Administración se limita a regular, delegándoles ciertas facultades públicas (SSTS de 8.10.2001 y 15.7.2003). La Ley 24/2003 permite que tales órganos de gestión puedan ser organizaciones públicas, privadas y hasta interprofesionales.

Respecto de los productos agroalimentarios debe reseñarse que la disposición derogatoria única de la Ley 24/2003 deroga la anterior Ley 25/1970 “*con la excepción* de las normas contenidas en dicha ley relativas a los Consejos Reguladores de los productos agroalimentarios, con denominación de origen, distintos del vino, del vinagre de vino, de los vinos aromatizados, del brandy, del mosto y demás productos derivados de la uva”, lo que permite entender que tales normas

contienen, en principio, las bases estatales en la materia, continuadas por las que figuran en la vigente Ley 24/2003, dada la equiparación entre una y otra clase de productos y la razón de la protección que se les dispensa.

### **Sobre la naturaleza jurídica de los órganos de gestión.**

2. El art. 2 del texto normativo propuesto tiene por finalidad determinar la "naturaleza y el régimen jurídico de los órganos de gestión", sin embargo, la misma no se determina de forma específica e inequívoca.

Así, en el art. 2.2 PPL se establece únicamente que los órganos de gestión son entidades con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar suficiente para el cumplimiento de sus fines, lo que es aplicable a diversos tipos de entes, tanto públicos como privados.

El art. 4 PPL (Reconocimiento de los Órganos de Gestión) señala que tales órganos pueden ser "cualquier organización, sea cual fuera su forma jurídica o su composición, de productores o de transformadores interesados en el producto agroalimentario objeto de la indicación", expresión que hace referencia más a la forma organizativa externa que a la naturaleza jurídica pública o privada de la misma. Se trata, no obstante, de una opción privatizadora *sui géneris* en la medida en que la PPL admite que las resoluciones que adopten los órganos de gestión en el ejercicio de ciertas funciones [art. 3.3 PPL, por remisión al art. 3.2.d), e) y g) PPL] "podrán ser objeto de impugnación en vía administrativa ante el Instituto de Calidad Agroalimentaria". Por ello, aunque se trate de una entidad con personalidad jurídica privada estaríamos ante una de las denominadas "asociaciones privadas de configuración legal", a las que se confiere el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo (figura admitida por la STC 67/1985, de 24 de mayo, en relación con el caso de las federaciones deportivas).

En relación con la naturaleza de tales agrupaciones, la STC 135/2006, aunque advirtió que desde la STC 67/1985 «no forma parte del contenido de tal derecho "de asociaciones" el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo en relación con un sector de la vida social (...), basta señalar que *el reconocimiento de esta posibilidad no se opone al concepto legal de asociación hoy reconocido*» (STC 173/2008).

La apertura del legislador a fórmulas organizativas privadas responde a la finalidad de reconocer un mayor protagonismo al propio sector productivo, para que se autorregule o autoadministre. Con independencia de la cuestión teórica lo cierto

es que la PPL establece que los órganos de gestión gozarán de personalidad jurídica propia y capacidad de obrar suficiente para el cumplimiento de sus fines, debiendo en todo caso, pese a que la pertenencia a la misma es de carácter voluntario, solicitar el “reconocimiento” (art. 4 PPL) de conformidad con los requisitos que se enumeran en el precepto.

El modelo seguido por la mayoría de las Comunidades es el de gestión pública (Corporaciones de Derecho público) [Ley 14/2003, de 3 de junio, de Calidad agroalimentaria de Cataluña (desarrollada por el Decreto 285/2006, de 4 de julio); Ley 2/2005, de 18 de febrero, de Promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega (desarrollada por el Decreto 4/2007, de 18 de enero) y la Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad alimentaria en Aragón]. La Ley 7/2007, de 15 de marzo, de Calidad agroalimentaria, de Castilla La Mancha, opta por un modelo claramente privatizador de los órganos de gestión de las figuras de calidad agroalimentaria. La Ley 5/2005, de 1 de junio, de los Sistemas de Protección de la Calidad Agroalimentaria de La Rioja, ha optado por un sistema mixto público/privado, que es el que sigue la PPL.

Ha de recordarse a tal efecto que el modelo de administrativización de asociaciones privadas que ejercen determinadas funciones públicas (las llamadas por el Tribunal Constitucional, asociaciones de configuración legal) sólo es posible cuando una norma con rango de ley lo haya previsto por concurrir necesidades de interés público que justifiquen esa restricción del derecho de asociación reconocido en el art. 22 CE, razón que es la que explica que se haya presentado una iniciativa legislativa y no se haya acudido a forma reglamentaria. La naturaleza pública de alguna de sus funciones (art. 3.3 PPL), los fines que se les asignan (art. 2 PPL), el necesario reconocimiento legal así como los requisitos que se exigen para el citado reconocimiento (art. 4 PPL) -modulación del derecho de asociación del art. 22 CE- obligan a ello.

Tales razones explicaron que el modelo organizativo previsto por la Ley del Vino hubiera sido declarado expresamente constitucional, al amparo del art. 149.1.13ª CE, y es la misma razón que explica la corrección del modelo propuesto para las figuras agroalimentarias, que en la Ley de 1970 se denominaban “denominaciones de origen de otros productos y denominaciones específicas”, ámbito de actuación del Reglamento UE 1151/2012, citado, de aplicación directa en España, cuyo art. 3.2 denomina “agrupación” a “cualquier asociación, *independientemente de su forma*

*jurídica*, que esté compuesta principalmente por productores o transformadores que trabajen con el mismo producto”.

En consecuencia, el Derecho Administrativo permite la existencia de asociaciones de base privada a las que el Derecho positivo permite que determinados actos de las mismas se consideren administrativos, en cuanto actúen -estas asociaciones- como agentes o delegados de la Administración pública. La STS de 22 de mayo de 2009 reitera que los actos de estas entidades privadas de gestión de actuaciones públicas quedan sujetos a las normas de Derecho público y la revisión jurisdiccional de los mismos corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

A estas asociaciones de relevancia o configuración legal, por el ejercicio de algunas funciones públicas, se viene señalando por la doctrina, sin embargo, la conveniencia de que asuman configuración de Corporaciones de Derecho público.

## IV

### Observaciones al articulado.

#### Artículo 2.

Para ser coherente con la rúbrica del precepto, debiera sustituirse la expresión “ (...) que, reuniendo los requisitos establecidos para ello (...) ”, por un inciso del siguiente tenor: “ (...) *que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente Ley (...)* ”.

#### Artículo 3.1.

El apartado f) está subsumido en el apartado j), por lo que debe suprimirse.

Por otra parte, la referencia al “pliego de condiciones” debe remitirse al pliego de condiciones que describe el art. 23 del Reglamento (UE) 1151.

#### Artículo 3.3.

Da a entender que los órganos de gestión sólo son de naturaleza privada (“con independencia de la naturaleza privada de los órganos de gestión (...)”) cuando según el art. 4 PPL tales órganos pueden tener cualquier “ (...) forma jurídica”, por lo que la expresión debiera ser: “ (...) *con independencia de los órganos de gestión de naturaleza privada (...)* ”.

Igualmente, debe cambiarse la cita al apartado 2 por la del apartado 1 del artículo.

## Artículo 6.

Dispone la “suspensión y revocación de los órganos de gestión”. Tales medidas, esencialmente distintas, se disponen con ocasión del “incumplimiento de sus obligaciones por parte de un órgano de gestión”. Nada se expresa de la naturaleza de tales incumplimientos, no siendo lo mismo una infracción leve que una grave o muy grave (apartado 1).

En el apartado 2 se distingue entre persistencia de incumplimiento [que guarda conexión con el apartado 1) y la comprobación de “mala fe” o de “perjuicios al interés público”], y en ambos casos se podría resolver la suspensión y en su caso la revocación del reconocimiento, sin que en este caso último haya advertencia previa de clase alguna. Por razones de seguridad jurídica, todas estas cuestiones, que atañen al *Derecho sancionador*, aspecto público de estas específicas entidades, deberían ser objeto de mayor grado de concreción.

## Disposición transitoria.

La disposición transitoria debería ser adicional ya que los consejos reguladores a los que se refiere mantienen su naturaleza, dado que la existencia del órgano de gestión queda condicionada a la petición de una agrupación del sector sin limitación temporal y a la correspondiente autorización por el Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria.

## C O N C L U S I Ó N

La Proposición de Ley de los Órganos de Gestión de las Figuras de Calidad de Productos Agroalimentarios no Vínicos sometida a nuestra consideración se estima conforme con el Ordenamiento Jurídico que le es de aplicación. No obstante, se efectúan algunas observaciones a su articulado.