



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha sin determinar, la Dirección General de Agricultura e Industrias Agrarias de la entonces denominada Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, elabora un borrador de Proyecto de Decreto de aplicación de los reglamentos comunitarios 1760/2000, del Parlamento y del Consejo, y 1825/2000 de la Comisión, referentes ambos al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno.

El Proyecto fue remitido con fecha 28 de febrero de 2001 a las Direcciones Generales de Ganadería y Pesca, de Salud Pública y de Consumo, estas últimas de la Consejería de Sanidad y Consumo. De ellas, la de Ganadería y Pesca, mostró su conformidad con el proyecto, proponiendo la creación y regulación de un "Comité Técnico del Etiquetado"; la de Salud Pública propuso diversas modificaciones, algunas de las cuales fueron asumidas e incorporadas al texto. Finalmente, la Dirección General de Consumo se limitó a remitir la certificación del informe del Consejo Asesor Regional de Consumo favorable al Proyecto.

SEGUNDO.- Mediante oficio de 14 de mayo de 2001, el Director General de Agricultura e Industrias Agrarias somete el Proyecto a diversas organizaciones profesionales del sector, sin que conste que se hayan formulado alegaciones al texto.

TERCERO.- Con fecha 19 de junio siguiente, el Servicio de Industrias y Comercialización Agroalimentarias emite informe, calificado de Memoria Justificativa, en el que se recogen las conclusiones de una reunión mantenida por las diversas Direcciones Generales con competencias en la materia que se pretende regular, en cuya virtud se acuerda dictar un Decreto en el que se designe como autoridad responsable del sistema de etiquetado obligatorio a la Dirección General de Salud Pública, quedando a la Dirección General de Agricultura e Industrias Agrarias la competencia en materia de etiquetado facultativo, todo ello sin perjuicio de las competencias que, a nivel destino, corresponden a la Dirección General de Consumo. Este informe se acompaña de una ficha con datos relativos al Proyecto, así como una memoria económica, que se limita a afirmar que la aplicación del Proyecto no supone gasto previsto. Estos documentos están fechados el 25 de junio de 2001.

CUARTO.- Por el centro directivo impulsor del Proyecto se remite un borrador del mismo a la Vicesecretaría de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente para su tramitación. Dicho Proyecto consta de una introducción, seis artículos y dos disposiciones finales.

QUINTO.- El 27 de julio de 2001 se emite informe por el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería, favorable al texto presentado, aunque con diversas sugerencias de regulación que no son trasladadas al Proyecto. Remitido éste a la Dirección de los Servicios Jurídicos para la emisión de su informe, es evacuado el 14 de febrero de 2002 en sentido favorable, aunque con diversas observaciones que se incorporan al texto, salvo la relativa a la habilitación reglamentaria a los Consejeros que contiene la Disposición Final Primera. Asimismo, en dicho documento se pone de manifiesto la ausencia de los preceptivos informes de los Secretarios Generales de las Consejerías proponentes, al igual que tampoco se acompaña una memoria económica acerca del gasto que conllevará la aplicación de la norma proyectada. Esta última se incorpora al expediente el 26 de marzo siguiente, indicando que la

aplicación del futuro Decreto conllevará un gasto de 1.943,35 euros, en concepto de gastos de personal.

SEXTO.- Tras los diversos informes evacuados, se elabora el texto definitivo del Proyecto que consta de una Introducción, cinco artículos y dos disposiciones finales, advirtiéndose en relación al anterior borrador la supresión del artículo destinado a regular el registro y los pliegos de condiciones, aduciendo para ello motivos de oportunidad ante la inminente aparición de regulación de ámbito nacional al respecto.

SÉPTIMO.- Mediante oficio del Consejero, registrado en este Consejo el 7 de mayo del presente año, se nos solicita la emisión de Dictamen, acompañando el expediente tramitado, extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, en virtud de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ). En efecto, aun cuando el núcleo normativo del que trae causa el presente Proyecto consiste en Reglamentos comunitarios y no en legislación básica del Estado, la asimilación de aquéllos con la ley, a los efectos de su posición en el ordenamiento y habilitación para el reglamento de aplicación, justifican una interpretación extensiva del referido precepto de la LCJ, dada la identidad de razón del supuesto con el que literalmente aparece recogido en la misma.

SEGUNDA.- Competencia orgánica y procedimiento de elaboración del Proyecto.

El Consejo de Gobierno es el órgano competente para aprobar, en su caso, el presente Proyecto, en virtud de la genérica atribución de potestad reglamentaria efectuada por el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía.

El procedimiento de elaboración del Proyecto ha seguido lo establecido en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aplicable en nuestra Comunidad en defecto de norma regional en la materia. No obstante, ha de advertirse que la memoria de necesidad y oportunidad debería ser el documento que justifique la iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición, sin perjuicio del resultado final del mismo. Por ello debe emitirse al comienzo de la tramitación y no una vez se ha perfilado el texto de la disposición, como ha sucedido en el presente caso. Además, en supuestos de iniciativa normativa conjunta de dos o más Consejerías, los documentos justificativos deben emitirse por ambas, no por una sola de ellas. En este sentido, se observa la ausencia en el expediente de la memoria de necesidad y oportunidad correspondiente a la Consejería de Sanidad y Consumo, al igual que tampoco constan el informe del Servicio Jurídico de dicha Consejería, ni propiamente una memoria económica sobre el gasto que conllevará la aplicación de la futura norma en su ámbito. Igualmente carece el expediente de los preceptivos informes de los Secretarios Generales de las Consejerías proponentes, a pesar de que dicha falta ya fue puesta de manifiesto por el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

Se aprecia asimismo que, aunque se ha dado participación en el procedimiento de elaboración del Proyecto a las organizaciones representativas de intereses en el sector afectado y se ha sometido al Consejo Asesor Regional de Consumo, se ha omitido un informe que, aun no siendo preceptivo, sí podría ser oportuno: el del Consejo Asesor Regional Agrario, el cual tiene entre sus funciones la de *"ser oído en relación con los proyectos de disposiciones de carácter general que promueva la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, a juicio del Consejero..."* (artículo 3,c) del Decreto 47/1984, por el que se crea el citado órgano consultivo). El hecho de que la letra d) del citado artículo 3 le atribuya el carácter de órgano de información

sobre la situación del sector agrario, así como sobre el grado de eficacia alcanzada por las medidas que se adopten por la Consejería, refuerza la conveniencia de requerir su informe, dado el contexto en el que se engloba el presente Proyecto, que no es otro que la regulación de un sistema de etiquetado que garantice la transparencia en las condiciones de producción y comercialización de la carne de vacuno y de los productos elaborados a partir de ella, en un sector convulsionado por la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina, que pretende volver a conseguir la confianza de los consumidores y la garantía de sus derechos a través de la información. Siendo evidente que, en este escenario, el Consejo Asesor Regional Agrario está llamado a intervenir en el futuro para evaluar la eficacia de las actuaciones que, en el ejercicio de las competencias que ahora se atribuyen, desarrollen en relación al etiquetado los órganos autonómicos, parece oportuno requerir su intervención en la génesis de la norma que va a distribuir dichas competencias.

TERCERA.- Competencia material y habilitación normativa.

A la vista del contenido del Proyecto, éste constituye un desarrollo directo de dos reglamentos comunitarios:

- El 1760/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina, relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno (en adelante RCE 1760/2000).
- El 1825/2000, de la Comisión, de 25 de agosto, por el que se establecen disposiciones de aplicación del citado Reglamento 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta al etiquetado de la carne de vacuno y los productos a base de carne de vacuno (en adelante RCE 1825/2000).

Las acciones previstas en la reglamentación comunitaria se incluyen dentro de la política agraria común de los Estados miembros, de modo que el Estado puede dictar normas básicas de desarrollo de dicha reglamentación al amparo de su competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1, 13ª CE), en la medida en que el control de la producción y comercialización de esta clase de productos tiene una importante incidencia en el mercado nacional.

Por otra parte, respetando dichas bases y, en su caso, las que pudieran provenir de otros títulos estatales como, por ejemplo, el relativo a la sanidad (art. 149.1, 16ª CE), las Comunidades Autónomas con competencia en materia de agricultura y defensa del consumidor pueden dictar normas al respecto, estando habilitada nuestra Comunidad en virtud de la asignación competencial contenida en los artículos 10.1, 6º y 11.1 y 7 del Estatuto de Autonomía.

Hasta la fecha, y más allá de lo establecido en la citada normativa europea, en el ámbito estatal existe el Real Decreto 2071/1999, de 30 de diciembre, que establece normas internas de aplicación de los reglamentos comunitarios sobre el sistema de etiquetado de la carne de vacuno. Dicho decreto, si bien se dictó en desarrollo de reglamentos comunitarios que han sido derogados por los antes indicados, no ha sido a su vez objeto de derogación expresa, por lo que cabe entenderlo vigente en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en la actual normativa comunitaria, sin perjuicio de la anunciada y necesaria elaboración de una nueva norma estatal ajustada a la nueva reglamentación europea (folio 59).

CUARTA.- Observaciones al articulado.

I. Introducción.

a) La introducción que precede al articulado del Proyecto debería ser completada con una breve descripción de los dos sistemas de etiquetado, obligatorio y facultativo, establecidos por los reglamentos comunitarios, para hacer más comprensible tanto el tercer párrafo de la propia

introducción, como los artículos 2 y 3 en los que se alude a dichos sistemas.

En dicho tercer párrafo sería más propio indicar "autoridad competente responsable" y no como consigna el Proyecto. En el párrafo cuarto está de más la coma después de "preciso".

b) El párrafo relativo a las sanciones debería ser más preciso, indicando que en el futuro Decreto se aborda también la regulación de las competencias para el ejercicio de la potestad sancionadora en orden a garantizar la aplicación de los sistemas de etiquetado, remitiéndose el régimen sancionador a lo dispuesto en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se Regulan las Infracciones y Sanciones en Materia de Defensa del Consumidor y de la Producción Agroalimentaria (en adelante RD 1945/1983).

c) Debe recordarse que, de conformidad con el artículo 2.5 LCJ y el Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento, las disposiciones sobre asuntos informados por este órgano expresarán si se acuerdan conforme a su dictamen o se apartan de él. En el primer caso, se empleará la fórmula "de acuerdo con el Consejo Jurídico"; en el segundo, la de "oído el Consejo Jurídico".

II. Articulado.

La técnica normativa aconseja que la numeración de los artículos se realice con números cardinales árabes (1, 2, 3, etc.), no ordinales (1º, 2º, 3º, etc.), regla ésta seguida con carácter general por las normas emanadas de nuestro Consejo de Gobierno.

a) Objeto del Proyecto.

Señala su artículo 1 que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20 RCE 1760/2000, respecto de la designación de la autoridad competente en materia de etiquetado comunitario y adaptar a la Región de Murcia la aplicación del citado Reglamento y de su desarrollo.

La primera consideración que cabe realizar es que la denominación del Decreto debería modificarse, para dar cabida al último aspecto señalado, ya que la adaptación a la Región de Murcia del sistema de etiquetado comunitario no se incorpora al nombre de la norma, en contra de los dictados de la técnica normativa que exige que la denominación de las normas se adecue lo más precisamente posible a su contenido.

En segundo lugar, debería reconsiderarse el objeto mismo de la norma, dado que de la lectura del Proyecto únicamente un artículo, el 3, establece una norma que cabría entender como adaptación regional del sistema comunitario de etiquetado, pues el resto de preceptos bien establecen normas de competencia (artículos 2 y 4.1) o bien, como más adelante se indica, son remisiones más o menos expresas a otros regímenes de carácter estatal y comunitario (artículos 4.2 y 5 del Proyecto).

Quizá la definición del objeto que contiene el artículo 1 es deudora del anterior borrador del Proyecto, que sí establecía normas específicas relativas al etiquetado facultativo y a su principal instrumento, los pliegos de condiciones, regulando su registro y un Comité Técnico no previsto en la normativa comunitaria. Estos preceptos sí establecían una regulación peculiar y específica para la Región de Murcia, dado que se llegaba a crear un órgano, el citado Comité, que tenía por finalidad unificar la actuación técnica de los diversos centros directivos con competencias en asuntos de etiquetado. Ésa, por tanto, sí era una norma de adaptación del sistema comunitario a la peculiar organización de nuestra Administración, caracterizada por la dispersión de competencias en la materia. Sin embargo, tras la supresión de dicha regulación en el último borrador, que es el sometido a consulta del Consejo Jurídico, la previsión contenida en el artículo 3 más que una norma que persiga adaptar el sistema comunitario a la Región, sería una norma que complementa, en el ámbito autonómico, el sistema comunitario. Por ello, quizás fuera más adecuado modificar la redacción del artículo 1 y, en consecuencia, la denominación del Decreto en sí, indicando que, junto a la designación de las autoridades

competentes en materia de etiquetado comunitario, se dictan normas internas de desarrollo de los tantas veces citados Reglamentos comunitarios.

b) Autoridades competentes.

El artículo 2 del Proyecto designa como autoridades competentes responsables del sistema comunitario de etiquetado obligatorio y facultativo a los Directores Generales de Salud Pública y de Agricultura e Industrias Agrarias, respectivamente. Como ya se indicó en nuestro Dictamen 39/2002, es criterio del Consejo Jurídico que en cualquier disposición de carácter general, llamada a perdurar en el tiempo, debe buscarse una denominación de los centros directivos basada en el elemento funcional o competencial que sea lo suficientemente flexible para soportar los cambios organizativos que afecten a la distribución interna de funciones y competencias pero que, al mismo tiempo, sea lo suficientemente precisa como para poder identificar en cada momento de forma indubitada cuál es el órgano administrativo al que se refiere la norma. Por ello debería modificarse la denominación concreta, que responde a la actual situación de distribución funcional en la Administración regional, por aquellas otras fórmulas ya acuñadas en nuestro ordenamiento jurídico regional que siguen el modelo "Centro Directivo competente en materia de...".

Por otra parte, la designación de los titulares de los centros directivos como autoridades competentes, sin que se proceda a distribuir entre las unidades administrativas integradas en cada Dirección General las concretas funciones que la aplicación de los sistemas de etiquetado conllevan, hace aconsejable que, por las Consejerías afectadas, se realice un análisis de sus respectivos Decretos de estructura orgánica en orden a determinar la necesidad o no de atribuir de manera expresa las diversas tareas a los correspondientes servicios.

Finalmente, la designación de las dos Direcciones Generales antes indicadas como órganos responsables de la aplicación del sistema de etiquetado comunitario, no ha de afectar a las competencias de control que, respecto a los establecimientos de destino de la carne, ostentan los órganos competentes en materia de Consumo, de acuerdo con lo dispuesto no sólo en el Decreto de estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Consumo, sino también en la Ley 4/1996, de 14 de junio, de Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, fundamentalmente en su artículo 22 en relación con el 25 y el 27, por lo que el texto debería salvaguardar dicha competencia.

c) Etiquetado.

Como ya se indicó, tras la supresión de la regulación acerca de los pliegos de condiciones y de su registro que se abordaba en un anterior borrador, este es el único precepto que cabría entender como aportación regional específica al sistema de etiquetado comunitario, al margen de las remisiones a otros regímenes y de las meras atribuciones competenciales. Sin embargo, lo que podría parecer una innovación no lo es, dado que, si bien los Reglamentos desarrollados no establecen de forma tan meridiana y expresa como lo hace este artículo 3 la obligación de que las etiquetas contengan todos los datos aprobados en el pliego de condiciones, esta obligación se infiere claramente de los artículos 16.1 y 18 RCE 1760/2000 y 9.2 RCE 1825/2000.

Así, el citado artículo 16.1 dispone que los pliegos de condiciones facultativos deberán indicar *"la información que vaya a constar en la etiqueta"*, estableciendo el artículo 18 la posibilidad de sancionar con la retirada de la autorización para el uso de las correspondientes etiquetas al agente económico que no haya cumplido lo establecido en el pliego de condiciones. Finalmente, el artículo 9.2 del Reglamento 1825/2000, señala que sin perjuicio de la anterior sanción, cuando la carne haya sido etiquetada sin respetar el pliego de condiciones, los Estados miembros exigirán que la carne se retire del mercado hasta que vuelva a etiquetarse correctamente. En definitiva, el pliego de condiciones no sólo posibilita incluir en la

etiqueta determinada información sino que, una vez aprobado aquél, la etiqueta ha de ajustarse por entero a lo señalado en el pliego, impidiendo de esta forma que se omita alguna de las informaciones contenidas en el mismo, ya que si ello se produjera sería susceptible de sanción. Por lo expuesto, cabe señalar que la regulación contenida en este artículo 3 del Proyecto es redundante de lo ya establecido por los Reglamentos que se pretende desarrollar, por lo que podría suprimirse si así se estimara oportuno. De hacerlo, habría que adecuar tanto la denominación del Proyecto como su artículo 1, limitando ambos a la determinación de las autoridades competentes.

Si, por el contrario, se opta por su mantenimiento debería encabezarse el artículo con la expresión "contenido de las etiquetas", al ser más expresiva de la regulación que establece.

d) Controles.

Bajo este epígrafe se contiene una regulación referida exclusivamente al régimen sancionador aplicable al sistema de etiquetado, sin que sean objeto de regulación los controles que garanticen la correcta aplicación del sistema de etiquetado, a los que se refiere el artículo 7 del Reglamento 1825/2000. Por ello, el artículo 4 del Proyecto debería encabezarse con la expresión "Sanciones" o "Régimen sancionador", al ser más acorde con la regulación que en el mismo se fija.

En el apartado 1 del precepto se establece que cada una de las tres Direcciones Generales competentes en materia de etiquetado (Agricultura e Industrias Agrarias, Salud Pública y Consumo) tramitarán los expedientes sancionadores incoados por cada una de ellas. Dicha previsión debería completarse con la mención de los órganos competentes para la imposición de las respectivas sanciones que, en materia de Consumo y Producción Agroalimentaria, se establecen por Decreto 31/1995, de 12 de mayo, y, en la Sanitaria, de Disciplina de Mercado y de Protección al Consumidor, por el Decreto 66/1984, de 20 de junio, ambos afectados por la regulación contenida en el artículo 44.1 LCU, en relación con su artículo 33. La determinación de dichos órganos puede llevarse a cabo bien mediante la simple remisión a las citadas normas reglamentarias, o bien mediante la regulación expresa si se pretendiera variar, precisar o clarificar dichas competencias. El Consejo Jurídico considera que, de ambas alternativas, la más aconsejable es la segunda, en atención al principio de seguridad jurídica y ante la diversidad de centros directivos con competencias en materia de etiquetado.

En el último inciso de este primer apartado, debería sustituirse el posesivo "su" por el artículo "la".

El apartado 2 del artículo 4 del Proyecto remite el régimen sancionador a lo dispuesto por los reglamentos comunitarios desarrollados y por la Ley 30/1992, de 26 de (sic) Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Dicha remisión es innecesaria, dada la directa aplicabilidad tanto de los Reglamentos (artículo 25 RCE 1760/2000 y 14 RCE 1825/2000), como de la normativa básica contenida en la LPAC, que no necesitan de habilitaciones expresas. No obstante, si se optara por mantener este apartado, debería citarse correctamente la LPAC y completarse el régimen sancionador con la remisión a lo dispuesto por el RD 1945/1983, de conformidad con lo señalado en la introducción que precede al articulado del Proyecto.

III. Disposición Final Primera.

Atribuye este precepto a los Consejeros de Agricultura, Agua y Medio Ambiente y de Sanidad y Consumo la facultad de dictar cuantas disposiciones sean necesarias para desarrollo y ejecución del Decreto. Debe recordarse al respecto la postura que este Consejo Jurídico viene manteniendo de forma constante acerca de este tipo de habilitaciones. Como ya se destacó en nuestro Dictamen 12/98, el otorgamiento de potestad reglamentaria sólo está previsto que pueda realizarse expresamente en norma de rango legal, como inicialmente se desprende de la

consideración sistemática de los artículos 32 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia y 21.4, y 61.3, apartado b), de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Al mismo tiempo, los Consejeros pueden ejercer la potestad reglamentaria cuando les esté específicamente atribuida (artículo 49, d) de la Ley 1/1988), por lo que ya dijimos en el Dictamen 18/98 que el adverbio específicamente *"reclama fijación precisa que así lo distinga y apartarse de generalizaciones, en cuanto la atribución específica es la excepción de la regla general que confiere originariamente al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria"*. Tal afirmación se matizó indicando que la previsión recogida en el artículo 49, d) de la citada Ley 1/1988, al atribuir a los Consejeros la potestad de "dictar circulares e instrucciones en la esfera de sus competencias", confiere a éstos una facultad propia cuyo ejercicio no requiere atribución específica.

En este estado de razones cabe, pues, admitir sin prevención alguna la Disposición Final en cuanto atribuye a los Consejeros la potestad de dictar normas para el desarrollo y aplicación del Decreto, entendidas estas normas como "circulares e instrucciones" que no creen obligaciones en la esfera de derechos de los particulares afectados porque, de entenderse tal remisión como habilitante para crear tales obligaciones, operaría la prohibición establecida en el artículo 61.3,b) de la Ley 1/1988, para la delegación de la potestad reglamentaria.

Ante los problemas de interpretación expresados, este Consejo recomienda la eliminación del texto de la Disposición Final Primera, dado que como habilitación para dictar circulares e instrucciones no tiene razón de ser, ante la atribución que de dicha potestad ya efectúa la Ley 1/1988; al tiempo que, entendida como potestad para dictar disposiciones de carácter general susceptibles de producir efectos sobre terceros, sería contraria al ordenamiento jurídico.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de Gobierno dispone de competencia y habilitación suficientes para la aprobación del Proyecto objeto de Dictamen.

SEGUNDA.- Deben introducirse las correcciones o aclaraciones relativas a denominación y objeto del Proyecto (artículo 1), autoridades competentes (artículo 2), etiquetas (artículo 3) y sanciones (artículo 4) en los términos indicados en la Consideración Cuarta de este Dictamen.

TERCERA.- Debe suprimirse la Disposición Final Primera.

No obstante, V.E. resolverá.