



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 18/2019¹,

relatiu al Projecte de decret pel qual s'estableix el Pla de Gestió Pluriinsular per a la Pesca amb arts de tirada tradicionals en aigües de les Illes Balears

En la sessió de dia 20 de febrer de 2019, el Consell Consultiu, format per l'Hble. Sr. Antonio José Diéguez Seguí, president, l'Hble. Sra. Maria Ballester Cardell, consellera secretària, i els consellers Hble. Sr. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. Octavi Josep Pons Castejón, Hble. Sr. Felio José Bauzá Martorell, Hble. Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. José Argüelles Pintos, Hble. Sra. Marta Vidal Crespo i Hble. Sr. Miguel Manuel Ramis de Ayreflor Catany, amb l'assistència de la lletrada en cap, Sra. —amb veu però sense vot—, ha acordat per unanimitat emetre el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

1. El 4 de desembre de 2018, té entrada en el Consell Consultiu l'escrit de la Presidenta de les Illes Balears mitjançant el qual formula la consulta sobre el Projecte de l'encapçalament, amb el qual s'hi adjunta l'expedient tramès per la Conselleria de Medi ambient, Agricultura i Pesca i dos exemplars, en català i castellà, del dit Projecte, autoritzats per la secretària general, el 19 de novembre de 2018.

2. En la fase prèvia de l'elaboració del reglament hi consta:

a) Una memòria de 7 de desembre de 2017 subscrita pel director general de Pesca i Medi Marí que exposa els fins i objectius de la norma, les alternatives possibles i conveniència d'aprovar-la i els antecedents normatius.

b) El conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca ordena la consulta prèvia dia 9 de gener de 2018.

c) Segons certificat del cap del Servei de Participació i Voluntariat, de 6 de febrer de 2018, entre el 16 de gener i 5 de febrer ha estat publicat i accessible el Projecte de decret.

3. El 28 de juny de 2018, el mateix conseller disposa la incoació del procediment d'elaboració del decret i en designa òrgan responsable a la Direcció General esmentada i n'ordena un tràmit d'informació pública.

4. En aquesta fase inicial, l'expedient conté:

— Un estudi de càrregues administratives, de 25 de juliol de 2018, del cap del Servei de Recursos Marins, que conclou que «es simplifiquen les càrregues administratives per a les embarcacions de pesca professional d'arts menors, amb una reducció estimada de 6910,00 eur».

— Una memòria econòmica d'igual data que incorpora una valoració favorable al sector

1. Aquest document està pendent de correcció lingüística.

afectat i adverteix que «no implica la creació de nous serveis o de modificació dels existents» considerant innecessari l'estudi del cost i finançament.

- El mateix dia i el mateix funcionari, subscriu una memòria sobre el marc normatiu, les disposicions afectades i la taula de vigències del Projecte, fent al·lusió a la derogació total projectada del decret ara vigent.

- El 31 de juliol següent, el cap del Servei esmentat elabora la Memòria justificativa de l'oportunitat del Projecte i de l'adequació de les mesures proposades als fins perseguits; proposa també les entitats que han de participar en l'elaboració del decret i la intervenció dels ens territorials.

- S'incorpora tot seguit còpia del Decret 46/2013, de 4 d'octubre, ara vigent i del Pla Anual Normatiu de 2018 en el qual hi figura aquesta proposta reglamentària.

5. En la fase d'audiència i participació per l'elaboració del Projecte de decret, a partir de dia 20 de setembre de 2018, hi consten:

a) el tràmit d'informació pública mitjançant un anunci publicat al *Butlletí Oficial de les Illes Balears* núm. 119, de 27 de setembre de 2018;

b) el tràmit de participació ciutadana, per espai de quinze dies, mitjançant publicació al lloc web habilitat a aquest efecte (així s'indica en el certificat del cap de Servei de Participació i Voluntariat de la Direcció General competent, de 22 d'octubre de 2018, relatiu a 21 visites telemàtiques).

c) la remissió del Projecte a les entitats o organismes següents: la Direcció General de Recursos Pesquers, també per comunicar-ho a la Comissió Europea; la Federació Balear de Confraries de Pescadors; l'ens OP Mallorcamar; el Consell Pesquer; la Subdirecció General de *Caladero Nacional y Aguas Comunitarias*; la Direcció de l'Àrea d'Agricultura i Pesca de l'Administració Perifèrica; la Federació Balear d'Activitats Subaquàtiques; l'Associació Mallorquina de Pesca Marítima Recreativa Responsable; WWF España; el Centre Oceanogràfic de Balears; l'Institut Mediterrani d'Estudis Avançats; l'ens Ports de les Illes Balears; el Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa; la Societat d'Història Natural de Balears; l'Associació Ondine; la Fundació Oceana; l'Autoritat Portuària de Balears (APB); els sindicats CCOO, UGT, USO; i les Confraries de Pescadors de Palma, Andratx, Sóller, Cala Rajada, Port de Pollença, Port d'Alcúdia, Portocolom, Portocristo, Santanyí, Colònia de Sant Jordi, Maó, Ciutadella, Fornells, Eivissa, Sant Antoni, i Formentera.

d) la tramesa de la proposta normativa a les secretaries generals de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i als ens territorials (consells insulars).

e) A més, el Projecte també es sotmet a informe d'impacte de gènere.

f) S'han rebut al·legacions del Consell Insular d'Eivissa, de l'Institut Espanyol d'Oceanografia, de la Federació Balear de Confreres de Pescadors, de la Confraria Sant Pere de Palma, les quals proposen modificacions tendents a canvis de la regulació de la pesca proposada, bé en sentit de facilitar la pesca bé en sentit de limitar-la més. També ha emès un informe l'APB favorable excepte en la definició de l'àmbit d'aplicació del decret demanant l'exclusió de les zones I i II de les aigües dels ports d'interès general.

g) També han presentat suggeriments la Secretaria General de Presidència i, mitjançant l'informe d'impacte de gènere de l'Institut Balear de la Dona.

6. En la fase conclusiva de tramitació del Projecte hem de destacar:

a) L'informe jurídic favorable del Servei Jurídic d'Agricultura, de 16 de novembre de 2018, el qual a més justifica la no inclusió d'específic informe per a la incidència —que considera nul·la— en la infància, l'adolescència i la família, la igualtat de gènere i la no discriminació de les persones LGTBI; també considera que «atès el contingut [...] no s'ha de sotmetre al dictamen del Consell Econòmic i Social».

b) L'informe favorable de la Secretaria General, de 19 de novembre de 2018, que analitza totes i cadascuna de les observacions arribades a l'òrgan tramitador tot i que de forma succinta.

c) Seguidament la mateixa secretària general i en igual data autoritza el text finalment sotmès a dictamen, incloent ja la versió en castellà.

7. El mateix 19 de novembre, mitjançant ofici del conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca, es tramet tot l'expedient —format ja l'índex corresponent— a la Presidenta de les Illes Balears, perquè en demani el dictamen preceptiu al Consell Consultiu de les Illes Balears, cosa que du a terme a través d'un escrit signat el següent 23 de novembre.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

Legitimació i caràcter del dictamen

La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar el dictamen, i el Consell Consultiu es competent per emetre'l, de conformitat amb l'article 11, lletra *m*, de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, en relació amb els articles 18.7 i 21 *a* de la Llei 5/2010, de 16 de juny, del Consell Consultiu de les Illes Balears.

Atesa la finalitat del Projecte —establir el Pla de Gestió Pluriinsular per a la Pesca amb arts de tirada tradicionals en aigües de les Illes Balears—, no hi ha dubte que el dictamen té caràcter preceptiu atesa la seva eficàcia *ad extra*.

El Projecte de decret sotmès a consulta pretén derogar el Decret 44/2013, de 4 d'octubre, objecte al seu dia del Dictamen núm. 92/2013, al qual ens referirem sovint en el present examen per agilitar la labor consultiva assignada.

Segona

Procediment d'elaboració del decret

El Consell Consultiu considera que s'han seguit els tràmits essencials exigits en els articles 42 i següents de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears.

Ara bé, cal referir-nos a dues qüestions íntimament relacionades amb el procediment d'elaboració de disposicions generals.

En primer lloc, la recent vigència de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, ha vingut a regular novament la potestat reglamentària autonòmica balear, de manera que a partir d'ara seran d'aplicació els tràmits prevists en els articles 56 a 60 de la

Llei esmentada. Per altra part, el Consell Consultiu considera que aquests preceptes no són encara aplicables al Projecte de decret que examina atès que la tramitació s'inicia amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei balear 1/2019 (BOIB núm. 15, de 2 de febrer en concordança amb la Disposició transitòria tercera de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques i amb la Disposició final 11^a de la Llei 1/2019). D'una altra manera, en els procediments especials d'elaboració de reglaments iniciats a partir del 3 de febrer sí s'hauran de seguir les previsions ordenades per la Llei balear 1/2019, amb les innovacions que s'hi troben que ara no estudiarem.

En segon lloc, cal recordar quins tràmits exigeix la Llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre (que és bàsica d'acord amb la STC 55/2018, de 24 de maig, menció sobre la qual se'n fa més extensament en dictàmens anteriors de 2018). En efecte, la Sentència citada del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de maig (publicada en el *BOE* núm. 151, de 22 de juny) —amb la qual es resol el recurs presentat per la Generalitat de Catalunya contra alguns preceptes de la LPAC— considera que el títol VI de la Llei 39/2015 no està cobert per l'article 149.1.13^a i 14^a de la Constitució i, consegüentment, ha declarat inconstitucional l'apartat 2 de la disposició final primera de la dita Llei estatal que reconduïa aquelles previsions als títols competencials esmentats. De fet, la STC 55/2018 declara la inconstitucionalitat o la manca d'empara en l'ordre constitucional de distribució de competències de diversos preceptes de la Llei 39/2015 perquè considera que, entre d'altres aspectes, el legislador ordinari no gaudeix de la competència per distribuir els poders normatius entre les diferents institucions autonòmiques ni per assignar o limitar la potestat reglamentària de les comunitats autònomes. Així, en la part resolutiva d'aquesta sentència, s'acorda:

1º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las previsiones siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: el párrafo segundo del art. 6.4; los incisos «o Consejo de Gobierno respectivo» y «o de las consejerías de Gobierno» del párrafo tercero del art. 129.4 y el apartado 2 de la disposición final primera.

2º Declarar que los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.b de esta Sentencia.

3º Declarar que el art. 132 y el art. 133, salvo el inciso de su apartado 1 «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública» y el primer párrafo de su apartado 4, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.c de esta Sentencia.

4º Declarar que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11.f de esta Sentencia.

D'acord amb el criteri establert pel Tribunal Constitucional, i pel que ara ens afecta, ja no es requereix a les comunitats autònomes publicar les iniciatives normatives en el pla anual normatiu ni fer l'avaluació normativa que preveuen, respectivament, els articles 130 i 132 de la Llei 39/2015, atès que aquests preceptes han estat declarats contraris a l'ordre constitucional de competències i, pel que fa al tràmit de consulta prèvia, regulat en l'article 133, seguirà sent exigible a les institucions autonòmiques, però no en els mateixos termes fixats en el precepte legal esmentat (que únicament s'aplicarà a l'Estat).

Pel que fa al compliment dels tràmits exigits, es troba documentat a l'expedient:

- a) la memòria inicial, amb referències del marc normatiu, taula de vigències i relació de les disposicions afectades, i l'estudi de càrregues així com l'estudi econòmic i un estudi de les mesures proposades;
- b) l'audiència i participació de les entitats que conformen el Consell Pesquer i el sector destinatari de la norma projectada (particularment les Confraries de Pescadors), així com algunes entitats imprescindibles com són ara el Ministeri per a la comunicació a la Unió Europea i l'Institut Oceanogràfic;
- c) l'informe d'impacte de gènere —exigit per la Llei autonòmica 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat entre Homes i Dones;
- d) mitjançant l'informe del Servei Jurídic, la justificació d'absència d'informe específic d'impacte sobre la família, la infància i l'adolescència —article 22 *quinquies* de la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, en la redacció donada per la Llei 26/2015, de 28 de juliol—;
- e) la justificació sobre la no incidència en la llibertat sexual i identitat de gènere —article 32 de la Llei autonòmica 8/2016, de 30 de maig, per a garantir els drets i llibertats de les lesbianes, gays, trans, bisexuals i intersexuals i per erradicar la *LGTBI fòbia*—;
- f) la justificació de la no tramesa del Projecte al Consell Econòmic i Social, atès el contingut del Projecte. Analitzat el text remès coincidim en que el seu contingut no afecta de manera directa i estructural en els termes prevists a la Llei del Consell Econòmic i Social, però en qualsevol cas s'hauria de matisar el Preàmbul atès que de manera expressa s'al·ludeix a la importància socioeconòmica de la regulació.
- g) la tramesa del Projecte als consells insulars com a ens territorials concernits per la matèria;
- h) l'informe favorable de la secretària general de la Conselleria en el qual valora les al·legacions i recomanacions presentades, donant lloc al text finalment elaborat i autoritzat.

Tot això anterior ens du a afirmar que el Projecte ha seguit la tramitació preceptiva.

Això no obstant, en l'àmbit de la transparència administrativa, cal recordar l'exigència prevista en l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que disposa:

Article 7. Informació de rellevància jurídica

Les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de publicar:
[...]

c) Els projectes de reglaments la iniciativa dels quals els correspongui. Quan sigui preceptiva la sol·licitud de dictàmens, la publicació s'ha de produir una vegada que aquests hagin estat sol·licitats als òrgans consultius corresponents sense que això suposi, necessàriament, l'obertura d'un tràmit d'audiència pública.

d) Les memòries i informes que conformin els expedients d'elaboració dels textos normatius, en particular, la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu que regula el Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol.

[...]

Aquesta publicitat dels projectes (que inclou les memòries i els informes) s'ha de plantejar com a diferent de la publicitat inicial o en la fase d'audiència i participació, ja que la Llei n'adverteix clarament la distinció («sense que això suposi, necessàriament, l'obertura d'un

tràmit d'audiència pública»). El moment oportú de la publicació dels projectes (en funció de les exigències de «transparència» pública), en aquest cas és «una vegada que aquests [els dictàmens] hagin estat sol·licitats als òrgans consultius». Cal que l'Administració consultant tingui en compte la Instrucció de 30 d'agost de 2018 per a la publicació de la informació organitzativa i de rellevància jurídica en l'apartat de Transparència de cada conselleria o ens.

Altrament, són ja moltes les vegades en què aquest Consell Consultiu ha anat avisant de la necessitat de donar compliment a aquesta lletra c) de l'article 7 i cal que l'Administració consultant prengui nota de dit tràmit que podria ser acreditat per certificat del secretari general de la conselleria impulsora de la norma o del funcionari o de l'òrgan responsable del procediment.

Tercera

Competència i marc normatiu

L'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears —EAIB— dedica (en el marc del articles 148.11 i 149 de la Constitució) atribueix la matèria de pesca i pesca marítima a la comunitat autònoma de les Illes Balears en els apartats 30.22 i 50 (amb caràcter exclusiu) i la matèria d'ordenació del sector pesquer en l'apartat 31.8 (amb caràcter de desenvolupament legislatiu i execució). En canvi, en l'article 70 de l'EAIB, apartat 12 es disposa com a matèria pròpia dels consells insulars la d'«[a]gricultura, ramaderia i pesca». El primer punt a dilucidar és si ens trobam davant una o altra matèria i també quin és l'abast de la potestat reglamentària del Govern de les Illes Balears, a l'empara de l'article 58 de l'Estatut.

Quant al marc normatiu bàsic en el qual s'empara el Projecte tramitat no ha variat substancialment del nostre pronunciament de 2013, llevat és clar, de la normativa posterior o conseqüència d'aquell; així caldrà tenir en compte específicament:

— Els articles 24.2, 30.22, 30.50, 31.8, 69, 70.12, 72.2, 109, 114 i 116 de l'EAIB quant a la competència.

— 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.

— La Llei 6/2013, de 7 de novembre, de pesca marítima, marisqueig i aquicultura a les Illes Balears, la qual en l'article 6 disposa regula com una mesura de conservació i gestió dels recursos marins la regulació dels plans de gestió que corresponen a l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears quan siguin pluriinsulars. Tot i que ja ha estat objecte d'algunes modificacions per la Llei 3/2019, de 31 de gener, agrària de les Illes Balears aquestes no afecten a la matèria que ara ens ocupa i no entra en vigor fins al 2 de març de 2019.

— El vigent Decret 46/2013, de 4 d'octubre, que ara es pretén derogar i substituir, estableix el Pla de Gestió Pluriinsular per a la pesca amb arts de tirada tradicionals en aigües de les Illes Balears i en fixa les condicions detallades.

— En conseqüència de la normativa anterior, la Comissió Europea aprova el Reglament d'execució (UE) núm. 1233/2013 de la Comissió de 29 de novembre de 2013 pel qual s'estableix una *exención a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n o 1967/2006 en lo*

concerniente a la distancia mínima de la costa y la profundidad marina mínima en el caso de las redes de tiro desde embarcación para la pesca de chanquete y cabotí (Aphia minuta y Pseudaphia ferreri) y de caramel (Spicara smaris) en determinadas aguas territoriales de España (islas Baleares) (DOUE 3 de diciembre de 2013, L.322/17).

Ja podem avançar, d'acord amb el dret positiu enunciat, que ens trobam davant la matèria de pesca, ordenació dels recursos pesquers i no d'ordenació del sector pesquer, perquè hi predomina en aquesta matèria la gestió de determinades espècies i les seves captures. Això condueix directament a plantejar-nos si correspon aquesta ordenació al Govern de les Illes Balears com a normativa interinsular d'abast a totes les aigües interiors de les Illes Balears. I cal respondre-hi de manera afirmativa, com explicam en el dictamen 92/2013:

«a) El Reglamento comunitario 1967/2006, del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, fundamental para dilucidar la competencia y la viabilidad del Proyecto, respecto al cual es necesario tener muy presente su rango normativo y sus efectos en orden a la normativa interna de los Estados miembros. Estudio que hacemos siguiendo —y trascribiendo— el análisis, que hacemos nuestro, efectuado por el Consejo de Estado en su informe de la Comisión de Estudios E2/2007, de julio 2009, en el que se lee:

“La primera cuestión que se plantea es la relativa al alcance que pueden tener en las previsiones normativas internas, pues no hay que olvidar que de lo que se trata es de complementar un reglamento comunitario, no de transponer su contenido. Hay que partir, pues, del carácter directamente aplicable de los reglamentos comunitarios, que hace innecesaria la interposición del legislador nacional para que se produzcan sus efectos.

Es más, en principio, queda prohibido a los Estados miembros realizar cualquier tipo de actividad que pueda poner en cuestión la inmediatez de la efectividad del reglamento. Ahora bien esta aplicabilidad directa no excluye que en ocasiones los reglamentos comunitarios precisen de un complemento normativo interno para ser plenamente eficaces.

En efecto, puede afirmarse que la aplicabilidad directa de los reglamentos comunitarios exige que su entrada en vigor y su aplicación se realicen sin ninguna medida que pueda suponer recepción en el Derecho nacional (STJCE de 10 de octubre de 1973, Variola c. Administración de Finanzas Italiana, asunto 34/73). De ahí que, como regla general, se considere una práctica incorrecta la de reproducir un reglamento comunitario en una disposición interna; y ello por diversas razones: se puede originar el peligro de confundir el momento de entrada en vigor de la norma o su propia ubicación en el sistema de fuentes, desconectándola del sistema de fuentes comunitario; se puede modificar el alcance del Reglamento a través de la norma interna de recepción (Sentencia de 18 de junio de 1970, Krohn, asunto 64/79); o se genera el riesgo de excluir la potencial competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre el Reglamento comunitario, dado que los jueces nacionales podrían enjuiciar la norma interna, olvidando que la norma realmente aplicable es el Reglamento comunitario.

Ahora bien, esta regla general admite excepciones y no excluye la procedencia de cualquier complemento normativo interno. En última instancia, la cuestión dependerá de cada caso concreto, en el marco de las líneas perfiladas por la jurisprudencia del TJCE, debiendo hacerse notar que el juego de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad tiende a hacer estos complementos cada vez más frecuentes.

Por de pronto, la prohibición de un complemento normativo interno no opera cuando el reglamento comunitario deja la responsabilidad a los Estados miembros de adoptar ellos mismos, en el plazo señalado (si lo hubiera), las medidas necesarias para que pueda ser efectivamente aplicado [...]

De ahí que, aunque la regla general sea que el Reglamento comunitario cubre la reserva de ley, haya supuestos en los que sea conveniente introducir un engarce en la norma

legal interna. Es más, esta norma se convierte en estrictamente necesaria cuando el Reglamento comunitario remite a la legislación nacional la regulación complementaria de aspectos ligados a la reserva de ley en áreas vedadas o limitadas al propio Derecho comunitario (tributos, infracciones y sanciones, etc.).”

» b) Ley 8/1999, de 12 de abril, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Eivissa i Formentera en materia de Agricultura, Ganadería, Pesca y Artesanía, que dispone:

“Artículo 2.

Son funciones de los Consejos Insulares de Menorca y de Eivissa i Formentera, que las podrán desarrollar en su ámbito territorial, las siguientes:

- Funciones sobre materias propias

[...]

3. En materia de pesca:

a) Las autorizaciones en materia de cultivos marinos y en materia de viveros y acuarios.

b) La concesión de las licencias de pesca deportivas y submarinas.

c) La organización de cursos de capacitación pesquera, siempre que no sea una enseñanza regulada.

d) La elaboración, programación y edición de publicaciones de interés insular.

e) Pescadores de marisco.

II. Funciones sobre materias delegadas

1. La tramitación y gestión de los programas financiados o cofinanciados por la Unión Europea o por la Administración General del Estado, de conformidad con la reglamentación que apruebe el Consejo de Gobierno de las Illes Balears.

2. La inspección y sanción en materia de pesca, de conformidad con la reglamentación que apruebe el Consejo de Gobierno de las Illes Balears.

[...]

Artículo 3.

No obstante la atribución de competencias que a favor de los Consejos Insulares de Menorca y de Eivissa i Formentera establece el artículo 2 en materias objeto de traspaso, el Gobierno de las Illes Balears se reserva las potestades, los servicios, las funciones y las actuaciones siguientes:

1. Representar a las Illes Balears en cualquier **manifestación extracomunitaria o supracomunitaria, y, especialmente, ante el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación central del Estado y ante las instituciones y los órganos de la Unión Europea.**

[...]

3. Planificar y coordinar las materias atribuidas a los Consejos Insulares de Menorca y de Eivissa i Formentera por el hecho de que afectan la actividad general de la economía de las Illes Balears.

4. Planificar los programas financiados o cofinanciados con fondos que procedan de la Unión Europea o de la Administración General del Estado.

5. Elaborar y establecer programas de actuación a nivel suprainsular, así como su seguimiento y la evaluación de los resultados.

[...]

8. La **coordinación y planificación general** de la investigación agraria y pesquera, sin perjuicio de que los Consejos Insulares puedan desarrollar la investigación en el ámbito insular.

9. La ordenación pesquera.

10. La estadística de ámbito interinsular.

- Los registros **interinsulares**.

[...]

Disposición adicional quinta. Estadística y registros insulares.

Los Consejos Insulares de Menorca y de Eivissa i Formentera estarán obligados, trimestralmente, a remitir los datos estadísticos en materia agraria y pesquera a la Consejería del Gobierno de las Illes Balears competente en la materia, con la finalidad de elaborar la **estadística**

regional. Igualmente, estarán obligados a remitir las actualizaciones de los registros insulares de su competencia, con la finalidad de elaborar los registros inter insulares en materia de agricultura, ganadería, pesca”

»De esta legislación autonómica resulta que se transfieren determinadas funciones ejecutivas en materia de pesca a los Consells Insulars de Menorca y Eivissa-Formentera; si bien se remarca el papel del Govern de les Illes Balears en materia de coordinación interinsular, en lo que afecta al papel de interlocutor ante el Estado y ante la Unión Europea y en cuestión de planificación general.

3. Pues bien, teniendo en cuenta todo lo expuesto, y contempladas las circunstancias especiales concurrentes en el caso —reflejadas en los antecedentes de este dictamen, que han exigido un examen particularizado—, así como teniendo presente la necesidad de proporcionar un adecuado engarce del citado Reglamento del Mediterráneo CE 1967/2006 y la normativa interna, para la plena eficacia de tal reglamento, así como para la debida protección del sector pesquero balear, el Consell Consultiu ha llegado a la conclusión de que el Govern de las Illes Balears tiene competencia para la aprobación del Reglamento que nos ocupa.

» Fundamenta su criterio, además, en los argumentos que seguidamente se exponen:

- En primer lugar, procede asumir los razonamientos que la Consellería promotora ha señalado en apoyo de la tesis de la competencia del Govern de las Illes Balears, tesis que, de acuerdo con la ya transcrito en el antecedente 6, se puede sintetizar en el mantenimiento de la potestad reglamentaria suprainisular (artículo 69 del Estatuto), por cuanto: 1) la materia regulada tiene características comunes para todas las Islas Balears. Y 2) es normativa *exigida* por el derecho comunitario (Reglamento del Mediterráneo CE 1967/2006) si se quiere mantener la pesca con «artes de tirada tradicionales» en las aguas interiores balears, actividad cuyo cesamiento —téngase muy presente— exigió la Comisión Europea el día 17 de febrero de 2012,

- Aunque sea cierto que la reserva de competencia en favor de la Comunidad Autónoma al amparo de lo establecido en el artículo 69, segundo inciso, de nuestra Estatuto deba ser analizada en cada supuesto concreto, de forma individualizada y restrictivamente (para no vulnerar ninguna competencia insular), no es menos cierto que, en el caso que nos ocupa, resulta patente y manifiesto el carácter *suprainisular* de los intereses afectados, habida cuenta de los criterios de homogeneización y armonización ineludibles en la materia, dentro del territorio balear. o que determina la necesidad de subsumir el caso en la hipótesis del citado artículo 69, inciso segundo, del Estatuto. Tanto más cuanto que el supuesto —es decir, la pesca con «artes de tirada tradicionales»— puede tener incidencia en la ordenación de la actividad económica del sector pesquero en todo el ámbito autonómico y, en tal aspecto, en la cohesión territorial entre las islas (utilizando expresiones del citado precepto estatutario). Apoya tal criterio, desde el aspecto normativo, la rotundidad con la que, en supuestos de afección de

intereses de carácter *suprainsular*; —como es el caso— se pronuncia el citado artículo 69, inciso segundo, al expresar: «*En cap cas no són susceptibles de transferència [...]*»

- Por efecto de la normativa europea y de los artículos 109 a 113 y 115 del Estatuto, el Govern de las Illes Balears es el único interlocutor válido entre ambas Administraciones. Lo que queda patente en toda la documentación obrante en el expediente, en la que la Comisión Europea se refiere siempre a «Islas Baleares», sin distinguo alguno. Sin olvidar, por otro lado, que es la Administración del Estado español la que ostenta la responsabilidad ante la Unión Europea en materia de relaciones internacionales, aunque con la posibilidad de repercutir cualquier sanción económica en la Comunidad Autónoma. Por ello, es lógico que la competencia para la aprobación del mencionado “*Plan plurinsular*” corresponda al Govern Balear,

- Debe tenerse presente que es requisito esencial para sortear la prohibición absoluta de pesca de determinadas especies en el ámbito del mar Mediterráneo, según el tan citado “Reglamento del Mediterráneo CE 1967/2006”, la aprobación de un “Plan de gestión” que reúna las características del “*Plan de Gestión Plurinsular para la Pesca con Artes de Tiro Tradicional*” que nos ocupa, cuyo “Plan”-como hemos expresado en el antecedente 7 de este dictamen- cuenta con el Vº Bº de la Comisión Europea, según documentación de fecha 18 de febrero de 2013, obrante en el expediente. Su aprobación, pues, coherentemente, ha de llevarse a cabo mediante una norma reglamentaria de alcance autonómico, que afectará al sector productivo y a las administraciones de todo el archipiélago balear, y conjurará la prohibición de pesca con redes de tiro de embarcaciones, que ahora se cierne sobre el sector.

- Por otro lado, es obvio que una norma común autonómica permite con mayor facilidad el cumplimiento de lo regulado, así como la coordinación entre todas las inspecciones de pesca, insular y autonómica e incluso del Estado o de la Comunidad Europea. (Si la normativa se dispersara en cuatro normas insulares tal intervención se vería seriamente dificultada, contravieniéndose uno de los principios básicos de la normativa europea en materia de pesca, que es la protección de los recursos marinos y pesqueros, según así resulta de preámbulo del referido “Reglamento del Mediterráneo”, en el que se lee:

“De conformidad con las normas de esa Convención, la Comunidad procura coordinar la gestión y la conservación de los recursos acuáticos vivos con otros Estados costeros.

[...]

Las características biológicas, sociales y económicas de las pesquerías mediterráneas exigen que la Comunidad establezca un marco específico de gestión.

La gestión del esfuerzo pesquero debe ser la herramienta principal que asegure unas pesquerías sostenibles en el Mar Mediterráneo.

[...] es necesario prever el establecimiento de planes de gestión comunitarios y nacionales que combinen, fundamentalmente, la gestión del esfuerzo y las medidas técnicas específicas.

Para controlar eficazmente las actividades pesqueras, deben aprobarse algunas medidas específicas complementarias, o incluso más rigurosas, a las establecidas en el Reglamento CEE nº 2847/93, del Consejo, de 12 de octubre de 1993 por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común.)

[del Preámbulo del Reglamento CE 1967/2006]”

- Por fin, obsérvese que ninguno de los cuatro Consells Insulars, que han sido llamados a participar en la elaboración del Reglamento que nos ocupa, ha puesto la menor objeción a la competencia *ad hoc* del Govern de las Illes Balears; ni, menos, han invocado un derecho a establecer por su cuenta una reglamentación individualizada. Hasta el punto de que dos de ellos (el de Menorca y el de Formentera) ni siquiera han presentado alegación alguna, y los otros dos (el de Mallorca y el de Ibiza) sólo han

formulando sugerencias de simple mejora del texto del proyecto. Lo que evidencia que ninguno de ellos tiene el menor interés en ocupar el espacio normativo de referencia.

- Por lo demás, y en cualquier caso, es claro que la regulación –insistimos, *exigida* por el Reglamento comunitario- que lleva a cabo el Govern Balear no afecta, ni afectará, al ámbito de autonomía propia de los consells insulares; sobre todo por cuanto no impide, ni impedirá, la existencia eventual de un régimen de intervención insular más exhaustivo o riguroso, que se superpondría sobre el que ahora se propone aprobar el Govern Balear. Se trata, por tanto, de una norma de mínimos, que puede ser desarrollada, y, en su caso desplazada, por los consells insulares, como si de tratara de un decreto de principios generales a los que se refiere el artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía.

La conclusión es, pues, que, desde el punto de vista competencial, el Govern de las Illes Balears, como ya hemos dejado dicho, puede aprobar la norma proyectada, en los términos que quedan expuestos.»

En base a l'exposat, que es manté en l'actualitat, cal concloure que el Govern de les Illes Balears pot aprovar aquest Projecte en exercici de la potestat reglamentària que té atribuïda sobre una matèria —l'ordenació dels recursos pesquers i pesca marítima— prevista a l'article 30.22 i 50 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, matèria que, pel seu caràcter pluriinsular, troba el seu empara en els articles 58.1 i 69 del mateix Estatut.

El Projecte ha de tenir forma de decret i aprovar-se en Consell de Govern, d'acord a allò que es disposa en els articles 38.1 i 39.1 de la Llei 4/2001, de 26 de març, del Govern de les Illes Balears.

Quarta

Anàlisi del contingut del Projecte

Un cop determinada la competència del Govern de les Illes Balears en relació amb la matèria objecte de regulació al Projecte de decret, el Consell Consultiu està en disposició d'analitzar el contingut del Projecte.

Pel que fa a la seva estructura, el Projecte de decret sotmès a consulta consta:

— d'un Preàmbul, on es justifica l'oportunitat de la regulació projectada i el marc normatiu en el qual s'insereix, en essència, i es fa menció del compliment dels principis de bona regulació i, en conseqüència, es dona compliment a l'imperatiu legal recollit a la Llei 39/2015;

— catorze articles, una disposició derogatòria i dues de finals, més quatre annexos, amb les següents rúbriques:

- article 1. Objecte i àmbit d'aplicació;
- article 2. Arts de pesca;
- article 3. Cens d'embarcacions autoritzables;
- article 4. Requisits per a l'exercici de la pesqueria;
- article 5. Captures;
- article 6. Possibilitat de compartir quota;
- article 7. Transferència de drets de pesca;

Consell Consultiu de les Illes Balears

- article 8. Vedes i ports de descàrrega autoritzats;
- article 9. Formulari de pesca;
- article 10. Horaris;
- article 11. Zones i fons autoritzats per a la jonquillera i gerretera;
- article 12. Comissió de Cogestió;
- article 13. Seguiment;
- article 14. Infraccions i sancions;
- disposició derogatòria. Derogació normativa;
- disposició final primera. Desplegament normatiu;
- disposició final segona. Entrada en vigor

Annexos 1. Descripció de l'art;

Annex 2. Cens d'embarcacions que poden ser autoritzades a la pesca amb arts de tirada tradicionals;

Annex 3. Formulari de captures diàries;

Annex 4. Pla de control i seguiment de la pesqueria amb arts de tirada tradicionals.

El Projecte suscita en el Consell Consultiu les reflexions següents. En primer lloc les novetats del Pla de anterior de 2013 (recordem que reflectit expressament en el Reglament d'Execució (UE) 1233/2013, de la Comissió, de 29 de novembre de 2013) són justificades segons la Conselleria per:

Atès que aquest Reglament d'execució tenia una vigència de tres anys, és necessària la redacció d'un nou Decret que aprovi un nou Pla de Gestió que incorpori les novetats i millores derivades dels resultats del seguiment durant els anys de vigència [...] Una vegada aprovat el nou Pla de Gestió es tramitarà la petició de l'Estat espanyol a la Comissió Europea d'una nova exempció al Reglament (CE) 1967/2006.

Per això i sobre la base de les dades resultants del seguiment del PGAT anterior i recollides a la memòria tècnica remesa pel Govern [...] a la Comissió Europea, s'ha considerat adient modificar alguns dels seus aspectes tècnic, com l'increment de la quota de captura i la reducció del període de veda del gerret i la inclusió dels fons de posidònia com a aptes per a la pràctica d'aquest modalitat. Alhora, s'han revisat els llindars mínims de sostenibilitat incorporant les dades corresponent als anys 2013-2017.

Per tant, l'objectiu primordial d'aquest Pla es mantenir l'actual nivell d'explotació, que, d'acord amb el registre històric de descàrregues, es manté dins dels marges d'una explotació sostenible, evitant l'increment d'esforç derivat d'un hipotètic increment en el registre i la potència de les embarcacions autoritzades. Pel que fa a les mesures destinades a limitar l'esforç pesquer, es concreten en els requisits d'habitualitat, eslora, arqueig i potència màximes que s'exigeixen a les embarcacions que volen practicar aquest tipus de pesca. Es determinen els períodes de l'any en que es pot practicar la pesca, amb l'objectiu de protegir el període reproductor de les espècies objectiu. Es pretén també evitar la utilització de l'art per a la captura d'espècies reservades a altres modalitats pesqueres.

En efecte, aquesta anàlisi es veu fonamentada en la Memòria econòmica de 25 de juliol de 2018 i en l'informe d'adequació del Projecte de 31 de juliol de 2018, ambdós documents subscrits pel cap del Servei de Recursos Marins de la Direcció General de Pesca i Medi

Marí. També cal posar en relleu que la Secretaria general (cal suposar d'acord amb les dades tècniques del Servei de Recursos Marins) ha contestat puntualment les observacions fetes, en particular, les de l'Institut Espanyol d'Oceanografia, organisme que notòriament és independent i d'alt valor científic. En definitiva, en els aspectes tècnics el Consell Consultiu es troba limitat per raons òbvies però sí que pot valorar que en el decurs del procediment s'han adoptat precaucions suficients per comptar amb la base tècnica suficient que integra el Projecte, matèria, repetim en la qual difícilment podem expressar un punt de vista diferent al dels serveis tècnics de la Conselleria.

Pel que fa al text objecte de consulta consideram que en termes generals s'ajusta a l'ordenament jurídic, tot i que, des de la perspectiva de la legalitat, el Consell Consultiu formula les observacions següents:

A) Sobre l'article 1, del Projecte, sobre l'objecte i la transitorietat.

Es determina com ja sabem que s'aprovarà el Pla de Gestió per a sol·licitar l'excepcionalitat a la Unió Europea prevista en el Reglament 1967/2006. Atès que el vigent Reglament d'Execució (UE) 1233/2013 preveu una vigència temporal de tres anys, serà convenient considerar introduir una disposició transitòria pel temps que encara no hi hagi l'aprovació europea de l'excepcionalitat.

Aquesta observació no és essencial.

B) Sobre els articles 3.4, 4, 6.4, 8.4, 10.5, i 13.4 del projecte, relatius a l'òrgan competent.

La redacció d'aquests apartats remet a la «Direcció General de Pesca i Medi Marí», perquè ho considera un acte administratiu que resultarà d'aplicar l'ordenament jurídic. Cal recordar que l'òrgan és el «director general» i en aquest cas el masculí genèric funciona independentment del titular i suplent d'aquest òrgan.

Aquesta observació és essencial i només implica precisar correctament l'òrgan competent per dur a terme cada actuació administrativa prevista.

C) L'article 9.2 sobre un incompliment del pescador.

En aquest apartat es preveu un incompliment de remplenar el formulari de pesca per part dels patrons d'arts de tirada. Si parlem d'un incompliment i de reincidència sembla introduir-se una crida al règim sancionador i, en tal cas, no pot procedir-se en la forma establerta en el precepte redactat. Ara bé, hem de considerar que l'incompliment pot conduir a una revocació temporal del permís de pesca (que és una excepcionalitat prevista en el Pla de Gestió), revocació que en tot cas ha d'acordar l'autoritat o l'òrgan competent (article 140 de la Llei 6/2013) i relacionar-ho expressament com un requisit per a l'exercici de la pesqueria (article 4 del Projecte). Si, contràriament, es vol preveure un règim d'infracció (no entregar el formulari) i sanció (deixar de pescar) s'hauria d'acudir al règim legal previst en la Llei 6/2013 (articles 100 i següents) i en aquest cas les sancions estan previstes en els articles 129, 132 i 137 i s'ha de tramitar el procediment sancionador (article 139). És essencial pel seu caràcter i s'ha de reformular l'apartat d'acord amb la legalitat.

D) L'article 12, sobre la Comissió de Cogestió.

La proposta preveu un nou òrgan de caràcter consultiu amb representació institucional i administrativa i d'interessos socials per «tal d'incrementar la col·laboració i el flux d'informació». Certament també s'inclouen mencions específiques a la Comissió en l'article 13 (seguiment del Pla de gestió) i en l'article 9 (formulari de pesca, en el qual es

preveu un acord d'impossibilitar de pescar durant una jornada).

Sobre aquest òrgan cal fer algunes advertències.

Cal recordar que la creació d'un òrgan administratiu col·legiat es regeix pels articles 15 a 17 de la Llei 40/2015 d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic (LRJSP) que constitueixen normes bàsiques d'aquesta matèria i pels articles 17 a 19 de la Llei balear 3/2003, de 26 de març (LRJACA). En aquest sentit, s'ha d'aclarir el règim jurídic de l'òrgan previst, una Comissió de Cogestió, ja que se la qualifica de «consultiu» però sembla que se li donen funcions de seguiment i proposta que l'enquadrarien dins l'article 19.1 de la LRJACA. En aquest cas, és exigible que la creació es dugui a terme mitjançant norma específica, cosa que es compleix amb el Projecte. Si només es pretén tenir un òrgan per «funcions consultives internes o d'assessorament i consulta no preceptiva» seria suficient un acte administratiu de creació tot i que pot resultar convenient la publicitat d'aquesta resolució o acord.

Si es pretén la «constitució» de la Comissió cal que es fixi el règim de la presidència i de la secretaria de l'òrgan i els requisits mínims que estableix l'article 18 de la LRJACA. Si es pretén desenvolupar aquesta Comissió mitjançant una ordre del conseller posterior (un reglament organitzatiu) no es pot parlar de «constitució» de l'òrgan sinó només de creació de forma que la concreció del seu règim jurídic s'ajorna a un reglament de segon grau. És l'Administració la que ha de concretar la formulació proposada a la llum de les disposicions legals comentades resumidament.

Aquestes observacions no són essencials.

E) L'article 13 sobre seguiment preveu que en el cas de les illes d'Eivissa i Formentera les tasques de seguiment podran ser delegades en els Consells Insulars corresponents sempre sota el control i supervisió de la dg de pesca i medi marí. S'hauria de justificar en el Preàmbul que aquesta possibilitat no es reguli per a les illes de Mallorca i Menorca.

Aquesta observació és essencial.

F) L'article 14 sobre el règim d'infraccions i sancions.

Literalment es disposa «el règim sancionador que es disposa en aquest Decret és el que s'estableix en el títol XII de la Llei 6/2013 [...]». Consideram que la redacció és confusa i suggerim una redacció similar a la següent: el règim sancionador serà el previst en el Títol XII de la Llei 6/2013

Aquesta observació té el caràcter essencial.

G) De caràcter més formal i de tècnica normativa cal fer esment a les següents observacions:

a) La fórmula promulgatòria del darrer paràgraf del Preàmbul assenyala que el decret s'aprova «d'acord/oït el Consell Consultiu» cosa que s'haurà de corregir en funció de com realment procedeixi el Consell de Govern.

b) L'aprovació del decret comporta l'exigència de la signatura per la presidenta de les Illes Balears juntament amb la de la consellera, a diferència del Projecte aportat.

En resum són essencials les que s'exposen en les lletres B, C, E, F i G.

III. CONCLUSIONS

1a. La presidenta de les Illes Balears està legitimada per a sol·licitar el dictamen d'acord amb l'article 21 a) de la Llei 5/2010, de 16 de juny i el Consell Consultiu és competent per emetre'l amb caràcter preceptiu.

2a. El procediment s'ha tramitat conforme a dret.

3a. El Govern de les Illes Balears és competent en els termes continguts en aquest dictamen per dictar la norma projectada.

4a. El projecte de decret s'adequa a la legalitat vigent, essent, no obstant, essencials les observacions així qualificades en la consideració jurídica quarta a l'efecte d'aprovar el Decret amb la formula ritual «d'acord amb el Consell Consultiu», establerta en l'article 4.3 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora d'aquest organisme.

Palma, 20 de febrer de 2019

El president

La consellera secretària

Antonio José Diéguez Seguí

Maria Ballester Cardell