



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 32/2019¹,

relatiu al Projecte de Decret pel qual s'estableix la Reserva Marina de l'Illa de l'Aire i s'hi regulen les activitats d'extracció de flora i fauna marina i les activitats subaquàtiques, i es modifica l'Ordre del conseller d'Agricultura, Comerç i Indústria, de 15 de juny de 1999, per la qual s'estableix la Reserva marina del Nord de Menorca, compresa entre la Punta des Morter, l'Illa des Porro i el Cap Gros, i es regulen les activitats a desenvolupar-hi

En la sessió de dia 28 de març 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 majoria, amb un vot particular, emetre el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

1. El dia 22 de febrer de 2019 se registra d'entrada a la seu d'aquest Consell la consulta formulada per la Presidenta de les Illes Balears, a instància de la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca, en relació amb el Projecte de decret de l'encapçalament.

2. L'expedient aportat amb la consulta —indexat per tràmits i foliat de la pàgina 1 a la pàgina 940— conté una fase prèvia on hi figuren els següents documents d'interès:

a) Estudi previ de l'Institut Menorquí d'Estudis, signat per la Doctora en Biologia, datat a setembre de 2017, que conté la Proposta de l'entorn marí de l'Illa de l'Aire com a Reserva Marina, amb cartografia, i on consta proposta de delimitació, zonificació i mesures de gestió.

b) Certificació de l'acord del Consell Insular de Menorca, adoptat en sessió plenària de 16 d'octubre de 2017 pel qual s'insta el Govern Balear l'inici del procediment de declaració de la Zona de l'Illa de l'Aire com a Reserva Marina, que coincideix amb la zona d'aigües interiors del LIC ES5310073.

c) Memòria del director general de Pesca i Medi ambient, de 31 de gener de 2018, sobre la consulta prèvia a l'elaboració d'un projecte de Decret pel qual s'estableix la Reserva Marina de l'Illa de l'Aire i s'hi regulen les activitats d'extracció de flora i fauna marina i les activitats subaquàtiques i la Resolució del conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca, de 6 de febrer de 2018, per la qual s'ordena substanciar la consulta pública a la ciutadania prèvia a la redacció del projecte de Decret, prevista a l'apartat 1 de l'article 133 de la

1. Aquest document està pendent de correcció lingüística.

Consell Consultiu de les Illes Balears

Llei 39/2015, d'1 d'octubre de 2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (d'ara endavant, LPACAP), i fixar un termini de 15 dies hàbils per formular aportacions o suggeriments per via telemàtica. També consta certificació, de 12 de març de 2018, del Cap de Servei de participació i Voluntariat de publicació d'aquest tràmit de consulta en el període de 16 de febrer a 9 de març de 2018, i l'enregistrament de 135 visites. A continuació s'incorporen a l'expedient les aportacions fetes per les entitats i ciutadans següents:

- Fundación Oceana;
- Sra. _____, en nom de l'Associació de Veïns de Cala Alcaufar;
- Sr. _____, en nom de l'Associació de Fondeig de Cala Alcaufar;
- Sr. _____;
- Associació Menorquina en Defensa de la Pesca Submarina (AMESUP);
- Asociación Menorquina de Empresas Náuticas (ASMEN);
- Asociación Ondine;
- Sr. _____;
- Sr. _____, en nom de l'ASOCIACIÓN «TOTS PESCAM»;
- Sr. _____;
- SALGAR DIVING;
- _____

d) Com a finalització d'aquesta fase prèvia, consta l'Informe del cap del Servei de Recursos Marins, de 29 de juny de 2018, favorable a l'inici de la tramitació d'un Decret pel qual s'estableix la Reserva Marina de l'Illa de l'aire i s'hi regulen les activitats d'extracció de flora i fauna marina i les activitats subaquàtiques, i es modifica la Reserva Marina del Nord de Menorca.

3. En fase inicial de l'expedient, consten els documents d'interès següents:

a) Resolució del conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca, de 2 de juliol de 2018, per la qual, a proposta del director general de Pesca i Medi Marí, de 29 de juny de 2018, i prèvia la proposta del cap del Servei de Recursos Marins, de 29 de juny de 2018, s'inicia el procediment d'elaboració del Decret; designa la direcció general de pesca i Medi Marí com a òrgan responsable de la tramitació; sotmet al tràmit d'audiència i d'informació pública; i en fixa el termini de 15 dies.

b) Memòria justificativa del cap del Servei de Recursos marins, de 10 de juliol de 2018, on hi figuren la justificació de l'oportunitat i la finalitat de la regulació; adequació de les mesures a la finalitat, tant pel que fa a la idoneïtat de l'àrea i estat dels recursos marins, les dimensions de la reserva i els efectes sobre el sector pesquer i el de busseig, sobre la Comissió de Seguiment, la modificació de la reserva Marina del Nord de Menorca i resultats; la proposta sobre audiència i participació; i sobre la intervenció d'ens territorials, en aquest cas, segons declara la pròpia Memòria —afecta directament matèries de *la seva* competència— del Consell Insular de Menorca.

c) Memòria sobre l'estudi de càrregues administratives del Projecte de decret del cap del Servei de Recursos marins, d'11 de juliol de 2018.

d) Memòria econòmica del projecte de Decret del cap del Servei de Recursos Marins, d'11 de juliol de 2018, que conclou que no implica la creació de nous serveis o de modificació dels existents, per una banda i quantifica l'impacte econòmic en el sector afectat, tant pel que fa a les captures de les embarcacions artesanals com per als centres de busseig.

e) Memòria sobre el marc normatiu, disposicions afectades i taula de vigències del projecte de Decret, del cap del Servei de Recursos marins, d'11 de juliol de 2018, al qual s'adjunta part del Pla Anual Normatiu 2018 (darrera actualització 14/12/2018) on hi figura el Decret pel qual s'estableix la Reserva Marina de l'Illa de l'aire i s'hi regulen les activitats d'extracció de flora i fauna marina i les activitats subaquàtiques; i també normes que conformen el marc normatiu.

4. A continuació, l'expedient conté els documents d'interès següents:

a) Anunci d'informació pública del Projecte de decret pel qual s'estableix la Reserva Marina de l'Illa de l'aire i s'hi regulen les activitats d'extracció de flora i fauna marina i les activitats subaquàtiques, i es modifica la Reserva Marina del Nord de Menorca, de la secretària general de la conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca, de 24 de setembre de 2018 i la publicació de l'anunci al BOIB núm. 120 , de 29 de setembre de 2018.

A continuació consta a l'expedient sense datar la versió catalana i castellana del projecte de Decret, amb un annex de cartografia (Folis 220 a 244).

b) Ofici del director general de Pesca i Recursos Marins, de 24 de setembre de 2018, de tramesa del Projecte de decret a la Direcció General de Recursos Pesquers en compliment del tràmit previst al Reglament (CE) núm. 1967/2006, per tal que sigui comunicat a la Comissió Europea.

c) Oficis de la secretària general de la conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca, de 24 de setembre de 2018, de tramesa del Projecte de decret a les secretaries generals de les conselleries, per tal que es puguin formular al·legacions —*tràmit de participació*— i també a les entitats següents: Federació Balear de Confraries de Pescadors; OP Mallorcamar; OP Mallorcamar (Consell Pesquer); Confraria de Pescadors de palma; Confraria de Pescadors d'Andratx; Confraria de Pescadors de Sóller; Confraria de Pescadors de Cala Rajada; Confraria de Pescadors del Port de Pollença; Confraria de Pescadors del Port d'Alcúdia; Confraria de Pescadors de Portocolom; Confraria de Pescadors de Portocristo; Confraria de Pescadors de Santanyí; Confraria de Pescadors de la Colònia de Sant Jordi; Confraria de Pescadors de Maó; Confraria de Pescadors de Ciutadella; Confraria de Pescadors de Fornells; Confraria de Pescadors d'Eivissa; Confraria de Pescadors de Sant Antoni; Confraria de Pescadors de Formentera; Federació de Confraries d'Alacant; Consell Insular de Mallorca; Consell Insular de Menorca; Consell insular d'Eivissa; Consell Insular de Formentera; Subdirección General de Caladero Nacional y Aguas Comunitarias; Administración Periférica del Estado (Directora del Área de Agricultura y Pesca); Capitanía Marítima de Palma; Federació Balear d'Activitats Subaquàtiques; Federació balear de pesca i Càsting; Associació Mallorquina de Pesca Marítima Recreativa Responsable; WWF España; Centre Oceanogràfic de Balears (IEO); Institut Mediterrani d'Estudis Avançats (IMEDEA); Ports de les Illes Balears; Grup Balear d'Ornitologia i

Consell Consultiu de les Illes Balears

Defensa de la Naturalesa; Societat d'Història natural de Balears; Asocaión Ondine; Fundación Oceana; Autoritat Portuària de les Illes Balears Comissions Obreres Illes Balears; USO illes Balears; Ajuntament de Sant Lluís; Internacional Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA); Associació «Tots pescam»; Associació de Fondeig Cala Alcaufar; Associació de Veïns de Cala Alcaufar; Asociación Menorquina de Empresas Náuticas; i també a l'Institut Balear de la Dona. Consten a l'expedient els justificants de rebuda.

d) Consta certificació, de 23 d'octubre de 2018, del Cap de Servei de Participació i Voluntariat de publicació d'aquest tràmit d'audiència i informació pública en el període d'1 a 22 d'octubre de 2018, i l'enregistrament de 474 visites.

e) A resultes de la tramesa del projecte de Decret (participació) i del tràmit d'audiència i informació pública, consten a l'expedient les aportacions i al·legacions següents:

— de la conselleria de Presidència;

— de la Secció Insular de Menorca del Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa (GOB);

— de la Fundació Oceana;

— del Sr.

— del Sr.

— del Sr.

— del Sr.

— del Sr. , com a President de l'entitat «Per La Mar Viva»;

— del Sr.

— del Sr.

— dels Srs.

— dels Srs.

— dels Srs

(amb indicació de preferència respecte a l'anterior al·legació presentada);

i l'entitat

AMESUB;

— de l'Associació de Propietaris de S'Algar;

— del Srs.

— de la Sra.

— del Sr.

Consell Consultiu de les Illes Balears

- del Sr. _____
- de la Sra. _____, com a Presidenta de l'Associació de Veïns de Cala Alcaufar;
- del Sr. _____, com a President de l'Associació de Fondeig de Cala Alcaufar;
- dels Srs. _____
- del Sr. _____, com a Presidenta de l'Associació TOTS PESCAM;
- del Sr. _____
- del Sr. _____
- dels Srs. _____
- de la Sra. _____
- de l' Instituto Español de Oceanografía;
- de la Federació Balear de Confraries de Pecadors;
- de l'Autoritat Portuària de Balears;

f) A més de les anteriors, com a conseqüència de la tramesa del Projecte, consta el següent:

Manifesten que no tenen suggeriments a fer la conselleria de Treball, Comerç i Indústria —que tramet l'Informe del Departament Jurídic—; la conselleria de Cultura, Participació i Esports; d'Hisenda i Administracions Públiques; la conselleria de Salut; la conselleria de Serveis Socials i Cooperació i la conselleria d'Educació i Universitat.

5. L'Institut Balear de la Dona tramet l'informe d'impacte de gènere, el 30 d'octubre de 2018, amb recomanacions lingüístiques, i a favor que la Comissió de Seguiment inclogui l'obligació d'establir una composició paritària, de conformitat amb l'article 4 de la llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes.

6. S'incorpora a l'expedient el certificat del secretari del Consell Pesquer, de 13 de febrer de 2019, en el qual fa constar, que a la sessió ordinària núm. 32, d'aquest òrgan, de 3 de novembre de 2017, en el punt 3 de l'ordre del dia, es va tractar la *proposta de creació de la Reserva Marina* de l'Illa de l'Aire de Menorca.

7. El 14 de febrer de 2019, la cap del Servei Jurídic d'Agricultura emet un informe favorable sobre el Projecte de Decret, atès que s'ajusta a la normativa de la comunitat autònoma i a la resta de normes aplicables. En les consideracions jurídiques manifesta que, atès el contingut del Decret, no s'ha de sotmetre al dictamen del Consell Econòmic i Social i d'altra banda, la no necessitat —per l'objecte del Decret— de complir amb la previsió de l'article 14 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat. També es manifesta que no té cap repercussió respecte a la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i a la adolescència, ni afecta les previsions legals de la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció de les famílies nombroses, ni respecte a les persones LGTBI segons les previsions de la Llei autonòmica 8/2016, de 30 de maig. També es diu que s'ha donat compliment als principis prevists als articles 4 i 5 de la Llei d'Economia Sostenible 2/2011, de 4 de març, i de l'article 129 de la Llei 39/2015.

Consell Consultiu de les Illes Balears

8. El 15 de febrer de 2019 la secretària general de la conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca emet informe sobre els tràmits efectuats i sobre els suggeriments i les aportacions i al·legacions presentats, amb la respectiva contestació i valoració.

Respecte a les al·legacions presentades en el tràmit de participació i audiència, s'exposen resumidament les acceptades per l'informe de la Secretària General:

— Les relatives a la regulació del busseig recreatiu i manifesta que es prohibirà el busseig recreatiu a totes les coves submarines de l'Illa de l'Aire. Efectivament la proposta final inclou aquesta prohibició en l'article 3.1 lletra d);

— Respecte a les al·legacions sobre les prohibicions de pesca recreativa —i més encara sobre el caràcter tradicional— es contesta que ja ha estat acceptada i es permet la pesca recreativa des de terra i que es dóna una nova redacció a l'apartat 4 de l'article 5; i que també es dóna una nova redacció de l'apartat 3 de l'article 3 i, per tant, es permet la pesca recreativa des de terra amb canya, amb rodet o sense a la zona especial de busseig;

— Sobre la regulació de les mesures de control, es diu que es dóna una nova redacció a l'apartat 3 de l'article 7, no obstant la versió inicial del Projecte sotmès a participació i audiència coincideix amb la redacció de la proposta final del Projecte;

— Accepta millorar tècnicament la redacció de l'article 9 del Decret en la versió castellana;

— Accepta l'al·legació respecte a modificar el període permès per al calat de xarxes d'emmallament i per tant es dóna una nova redacció a l'apartat 3 de l'article 4 del Projecte de decret;

— Accepta la correcció de les errades ortogràfiques al Preàmbul i als articles 1, 3 i 6 del Projecte de decret;

9. S'incorpora seguidament el Projecte de decret signat de conformitat per la secretària general i datat el 15 de febrer de 2019, en la versió catalana i castellana, juntament amb l'Annex 1. cartografia en català i la presidenta de les Illes Balears sol·licità dictamen al Consell Consultiu.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

Legitimació i caràcter del dictamen

La presidenta de les Illes Balears està legitimada per formular la consulta, d'acord amb el que estableix l'article 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu, i el Consell Consultiu és competent per atendre-la. La intervenció d'aquesta institució té caràcter preceptiu, ja que es tracta d'una disposició reglamentària no organitzativa, segons l'article 18.7 de la Llei esmentada, atès que la norma en tramitació és el *Projecte de decret pel qual s'estableix la Reserva Marina de l'Illa de l'Aire i s'hi regulen les activitats d'extracció de flora i fauna marina i les activitats subaquàtiques, i es modifica l'Ordre del conseller d'Agricultura, Comerç i Indústria, de 15 de juny de 1999, per la qual s'estableix la Reserva marina del Nord de Menorca, compresa entre la Punta des Morter, l'Illa des Porro i el Cap Gros, i es regulen les activitats a desenvolupar-hi*, és a

dir, definir els límits de la dita reserva, establir un règim jurídic relatiu a l'activitat pesquera —en les modalitats professional i recreativa— i fixar un marc de protecció ecològica en la dita reserva marina i, per tant, es pot considerar que és una norma que afecta a la ciutadania, i més en particular, els drets i els interessos dels professionals sector pesquer (en especial les embarcacions de pesca artesanal) i els clubs de busseig.

Segona

Procediment d'elaboració de la disposició

1. Seran d'aplicació al procediment d'elaboració del Projecte de decret les disposicions establertes a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), si bé s'ha de tenir en compte la Sentència del Tribunal Constitucional de 24 de maig de 2018, que resol el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 3628/2016, tal com ja s'ha fet constància en els darrers dictàmens d'aquest Consell Consultiu, i que desplega els seus efectes a partir de la publicació de l'esmentada Sentència en el BOE núm. 151, de 22 de juny de 2018, en els sentit següent: no resulta exigible a les comunitats autònomes la publicació de les seves iniciatives legislatives en el Pla Anual Normatiu previst en l'article 132 de la Llei 39/2015; el tràmit de consulta prèvia regulat a l'article 133 segueix essent exigible, si bé no en els mateixos termes establert en aquest precepte —aplicable a l'Estat— i que se'n podrà prescindir en els termes del que disposa el primer paràgraf de l'apartat 4 d'aquest article 133.

D'altra, s'han de complir els tràmits prevists en els articles 42 a 47 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, normativa d'aplicació —en la mesura que no s'oposi a la Llei 39/2015— atès que el procediment d'elaboració s'inicia amb anterioritat a l'entrada en vigor de la vigent Llei 1/2019, de 31 de gener de 2019, del Govern de les Illes Balears, publicada al BOIB núm. 15, de 2 de febrer, en la interpretació d'aquest òrgan consultiu —que ja figura en anteriors dictàmens— i de la Instrucció 1/2019, de la Direcció de l'Advocacia de la Comunitat Autònoma sobre regles de dret transitori aplicables a l'elaboració de disposicions normatives.

2. En l'expedient consten els tràmits següents:

— El tràmit de consulta prèvia i el d'informació i audiència pública, amb tràmits telemàtics; així com el tràmit d'audiència a les entitats rellevants afectades (de l'àmbit pesquer —professional de recreatiu—, de busseig, entitats ecologistes o conservacionistes), indicades a la Memòria del cap de servei de Recursos Marins.

— La participació del Consell Insular de Menorca que en la fase inicial formula la proposta al Govern Balear per a la creació de la Reserva Marina.

— La resolució d'inici del procediment d'elaboració del conseller competent.

— Les memòries sobre l'oportunitat de la regulació i de l'adequació de les mesures, i també sobre el marc normatiu, de càrregues administratives; i econòmica i pressupostària —encara que amb les observacions que es faran—.

— La comunicació preceptiva a la Comissió Europea a través del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació.

Consell Consultiu de les Illes Balears

— L'Informe d'impacte de gènere elaborat per l'Institut Balear de la Dona; i la justificació de la nul·la incidència del projecte en matèria de família; infància i adolescència i també sobre l'avaluació d'impacte sobre orientació sexual i identitat de gènere que preveu la Llei autonòmica 8/2016.

— La referència a la no necessitat —per l'objecte del Decret— en l'informe jurídic de complir amb la previsió de l'article 14 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, i que s'ha donat compliment als principis prevists als articles 4 i 5 de la Llei d'Economia Sostenible 2/2011, de 4 de març (que avui estan regulats en l'article 129 de la Llei 39/2015) i a l'esmentada a Llei 39/2015.

— Així mateix en l'informe jurídic es fa referència a la no necessitat del dictamen del Consell Econòmic i Social.

— La referència als principis generals de bona regulació en el Preàmbul de la norma projectada i la justificació en l'informe jurídic.

— L'informe del Servei Jurídic i l'Informe de Secretaria General de valoració de les al·legacions presentades —encara que de manera molt succinta i amb remissions—.

3. Tot i que formalment s'han dut a terme els tràmits exigibles en el procediment normatiu aplicable, aquest Consell Consultiu ha d'assenyalar les observacions següents:

a) Consta a l'expedient, la Memòria sobre el marc normatiu, disposicions afectades i taula de vigències i a més també consta de manera separada i reflexada a l'índex, el Document anomenat *Marc normatiu actual*, on hi consta el Pla anual normatiu de 2018 i les Ordres de 15 de juny de 1999 i la seva modificació per les Ordres posteriors de 20 d'abril de 2001 i de 18 de desembre de 2002. No s'inclou l'Ordre de 5 d'octubre de 1999 que es deroga.

No obstant, tal com es veurà en l'anàlisi del text del Projecte de Decret no s'incorpora una memòria final ni es fa menció en l'Informe de Secretaria General, sobre les al·legacions presentades i la tramitació, a la incidència en la redacció d'aquest Projecte de decret, tant en la seva proposta inicial sotmesa a participació i audiència pública com a la redacció resultant de l'acceptació de les al·legacions, al Decret 41/2015, de 22 de maig, i, en especial, no es fa referència a la incidència de la modificació d'aquest darrer duta a terme durant la tramitació del procediment d'elaboració mitjançant el Decret 38/2018, de 16 de novembre, pel qual s'estableix la Reserva Marina de sa punta de Sa Creu i s'hi regulen les activitats d'extracció de flora i fauna marina i les activitats subaquàtiques i es modifica el Decret 41/2015, de 22 de maig, publicat al BOIB núm. 144, de 17 de novembre de 2018. Aquesta modificació suposa donar una nova redacció als articles 4. 1 a) i 4.2 i a l'article 5 de l'esmentat Decret 41/2015 i que tendran una incidència respecte a la redacció dels articles 4 i 5 d'aquest Projecte de decret.

Tampoc no s'hi fa menció, a la modificació de la Llei 6/2013, de 7 de novembre, de pesca marítima, marisqueig i aquicultura a les Illes Balears, duta a terme per la Llei 3/2019, de 31 de gener, agrària de les Illes Balears, i publicada al BOIB núm. 18, de 9 de febrer de 2019 (anterior, per tant, a la presentació en el Registre d'aquest Consell Consultiu de la consulta sobre el Projecte de Decret) tot i que l'entrada en vigor en sigui posterior —als 20 dies de la publicació en el Butlletí—.

Aquesta modificació suposa donar una nova redacció a l'apartat 5 de l'article 8 de la Llei sobre les reserves marines —i en permet la pesca professional d'arts menors, el marisqueig i la pesca recreativa *de superfície*— i incorporar un nou apartat —el 9— a aquest article 8

Consell Consultiu de les Illes Balears

sobre l'obligació de dur un registre de l'activitat per al practicants d'activitats regulades a les reserves marines.

El Decret 38/2018 afegeix al Decret 41/2015 un apartat —el 3— a l'article 5 sobre l'obligació imposada als armadors de les embarcacions amb llicència de pesca recreativa de dur un registre de la seva activitat, en consonància amb el que s'exigirà amb caràcter més general per la Llei 6/2013 en la redacció resultant de la Llei 3/2019 —ja esmentada— relativa a l'obligació dels practicants d'activitats regulades en reserves marines de dur un registre de l'activitat que han de comunicar periòdicament a l'òrgan autonòmic competent en la manera que es determini reglamentàriament.

La memòria d'impacte normatiu i la de càrregues i econòmica, en el seu cas, resulta a judici del Consell Consultiu incompleta i s'ha de completar abans de què s'aprovi el Projecte. Aquesta observació *es formula amb caràcter essencial*, atès el parer d'aquest Consell Consultiu —és el cas dels Dictàmens núm. 133/2016 i 116/2016— en cas d'insuficiència de l'estudi econòmic, i que resulta aplicable també al cas de la memòria.

b) Consta que en el punt 3 de l'ordre del dia de la reunió del Consell Pesquer del 3 de novembre de 2017 (sessió ordinària núm. 32) es va tractar la proposta de creació de la Reserva Marina. En aquest sentit, s'ha d'assenyalar que l'article 45.g de la Llei 6/2013 diu que el Consell Pesquer ha de «ser escoltat en els projectes de disposicions de caràcter general que promoguin les administracions pesqueres competents». En aquest cas —més encara si no hi ha un error en la data de la sessió— i tota vegada que no s'ha aportat l'Acta corresponent a la sessió, es pot posar en dubte que el dit òrgan haguí tingut l'oportunitat de fer un examen suficient del Projecte sotmès a dictamen. Per la qual cosa, aquest Consell ha de reiterar el ja assenyalat al Dictamen anterior sobre la creació de la Reserva Marina de la costa nord-est d'Eivissa-Tagomago —el núm. 108/2018— i en altres dictàmens anteriors sobre el fet que, tot i que els informes del Consell Pesquer no tenen caràcter preceptiu, resulta incoherent la creació d'òrgans autonòmics que després en l'elaboració dels projectes normatius sobre la matèria no són consultats o la consulta s'efectua de manera incompleta. Aquesta observació es formula amb caràcter *no essencial*.

c) No consta a l'expedient l'acreditació del compliment de l'establert a l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. La publicitat dels projectes (que inclou les memòries i els informes establerts a la lletra «d» d'aquest article 7) 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 tengui 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. Són ja nombroses les vegades en què aquest Consell Consultiu ha avisat de la necessitat de donar compliment a l'article 7 en aquests aspectes esmentats, i cal que l'Administració consultant prengui nota del dit tràmit, que es podria acreditar amb un certificat del secretari general de la conselleria impulsora de la norma o del director general instructor del procediment. Així ho ha considerat el Consell Consultiu en els darrers dictàmens sobre projectes normatius.

d) Pel que fa a la justificació de la manca d'intervenció del Consell Econòmic i Social cal que s'incorpori una millor justificació, més raonada i àmplia, que motivi que el Projecte no conté disposicions que no regulin de manera directa i estructural matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, de conformitat amb el que disposa l'article 2.5 de la Llei 10/2010, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears. Aquesta observació és essencial.

Tercera

Qüestions competencials i de rang normatiu

1. L'objecte del Projecte de decret és la creació i la regulació d'una nova Reserva Marina i la modificació d'una altra creada amb anterioritat mitjançant ordre i la derogació de l'ordre reguladora de comissions de seguiment de reserves marines.

Aquesta regulació ja ha estat objecte de diversos dictàmens d'aquest Consell, des de 2006, i on ha quedat palès la postura majoritària i que entén com a indiscutible la competència autonòmica per aprovar aquesta norma, per tots es pot citar el més recent —núm. 106/2018—, en el qual s'exposa l'establert ja al Dictamen 37/2015.

A parer nostre, la competència autonòmica per aprovar aquesta norma és indiscutible. La creació o la modificació de les reserves apareix atribuïda a l'Administració autonòmica per precepte legal en l'article 8.1 de la Llei 6/2013, de 7 de novembre, quan diu:

»Article 8. Reserves marines

»1. Les reserves marines només poden ser creades, modificades o revocades per l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears»

Resta també clara la competència autonòmica per la regulació material que apareix inserida en el Decret. El problema competencial relacionat amb el desplegament reglamentari de la Llei 6/2013, de 7 de novembre, i les limitacions que comporten les reserves pesqueres fou estudiat per aquest Consell en el Dictamen 37/2015, dictat arran del Decret 41/2015, de 22 de maig, pel qual es regulen les activitats d'extracció de flora o fauna marina i les activitats subaquàtiques a les reserves marines de les aigües interiors de les Illes Balears, que literalment deia:

[...]

2a. Respecte de la consideració de les reserves marines com a instrument de preservació del medi ambient

Malgrat el que s'ha exposat en el raonament anterior, la qüestió que materialment regula el Projecte de decret sotmès a anàlisi i que, en definitiva, és l'objecte de la norma, són les reserves marines, les quals s'han de considerar com a instruments de la preservació del medi ambient, atesa la definició de «reserva marina» que inclou la Llei 6/2013, en l'article 4, «àrea marina on es limita l'explotació dels recursos marins vius per incrementar el repoblament d'alevins i fomentar la proliferació de les espècies marines objecte d'explotació o protegir els ecosistemes marins amb característiques ecològiques diferenciades». I atenent que aquest és l'objecte de la norma in fieri, hem de tenir en compte, amb independència de les activitats que vol limitar, que per a l'Estatut d'autonomia la matèria del «medi ambient» és una competència pròpia de la Comunitat Autònoma, sobre la qual els consells insulars no tenen facultat normativa. Així ho reconeixem en supòsits semblants en els dictàmens 140/2010 i 45/2010:

Consell Consultiu de les Illes Balears

«L'article 30.46 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears (Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer) estableix que la Comunitat Autònoma té competència exclusiva en matèria de: "Protecció del medi ambient, ecologia i espais naturals protegits, sens perjudici de la legislació bàsica de l'Estat. Normes addicionals de protecció del medi ambient."

»D'altra banda, la Llei estatal 31/2003, de 27 d'octubre, de conservació de la fauna silvestre als parcs zoològics, que trasllada la Directiva europea 1999/22/CE, de 29 de març, relativa al manteniment d'animals salvatges en parcs zoològics i contribució d'aquests a la conservació de la biodiversitat, atribueix a les comunitats autònomes (articles 7.1, 8.1 i 9.1) les facultats d'autorització i registre d'aquests establiments.

»Del que s'ha dit resulta, sens dubte, la plena competència del Govern de les Illes Balears per a l'elaboració i l'aprovació de la norma que aquí s'examina; i que la Conselleria de Medi Ambient, avui de Medi Ambient i Mobilitat, té competència *ratione materiae*, atesos els decrets d'organització de l'Administració autonòmica (decrets del president 11/2007, d'11 de juliol, i 6/2010, de 7 de febrer), perquè encara que certament conflueixen en el cas diversos títols competencials per raó de la matèria regulada, sembla clar que preval la dita Conselleria, a causa del seu interès preferent.»

Des de la perspectiva que es fixa en la doctrina citada, tenint en compte que la disposició final primera de la Llei 6/2013, de 7 de novembre, de pesca marítima, marisqueig i aqüicultura de les Illes Balears habilita el Govern de la Comunitat Autònoma per dictar les disposicions necessàries per desplegar i aplicar aquesta Llei, hem d'entendre que el Govern de les Illes Balears té plena competència per desplegar la norma en projecte. Les raons de la qual són:

a) En el preàmbul del Projecte de decret es fa èmfasi en la dispersió normativa existent quant a la regulació de les reserves marines de les Illes Balears i, basant-se en l'article 8 de la Llei 6/2013, de 7 de novembre, de pesca marítima, marisqueig i aqüicultura de les Illes Balears, es diu que «[...] és aconsellable establir, tot i respectant es particularitats de les diferents reserves, uns principis comuns en matèria de reserves marines a l'àmbit de les Illes Balears[...]».

En conseqüència, l'objecte instrumental del Projecte examinat és, atès l'article 1, fixar un marc jurídic homogeni per a totes les reserves marines de les aigües interiors del litoral de les Illes Balears pel que fa a l'extracció de flora o fauna marina i les activitats subaquàtiques i, per això, es regulen les activitats d'extracció de flora o fauna marina i les activitats subaquàtiques de pesca professional d'arts menors i marisqueig professional, pesca recreativa i marisqueig recreatiu, espècies protegides i talles mínimes i activitats subaquàtiques, en les dites reserves. La norma en projecte es qualifica de norma de desplegament dels articles 8.3, 8.4 i 8.5 de la Llei 6/2013.

Aquests preceptes determinen el següent:

«3. Pot ser objecte de regulació en el si de les reserves marines qualsevol activitat que pugui afectar els recursos marins vius, i ho han de ser necessàriament totes les activitats d'extracció de flora o fauna marines i les activitats subaquàtiques. L'obtenció de l'autorització per practicar les activitats regulades a les reserves marines, excepte en els supòsits que estableixi l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, està subjecte al pagament de la taxa corresponent. En cap cas es permetran els dragats submarins dins l'àmbit de les reserves.

«4. Si la preservació i la regeneració dels recursos marins ho exigeix, es poden establir a les reserves zones de reserva integral on es prohibeixin les activitats subaquàtiques o qualsevol tipus de pesca marítima o d'extracció de flora o fauna marines, les quals es podran autoritzar per motius d'índole científica, de seguretat o de salvament.

«5. Amb caràcter general, es permet la pesca professional d'arts menors, el marisqueig i la pesca recreativa a les reserves marines, mentre que no s'hi pot autoritzar la resta d'activitats pesqueres. A més, en aquestes zones de pesca protegida, no s'hi poden fer competicions de pesca, llevat que siguin sense mort. Pel que fa a la pesca professional,

Consell Consultiu de les Illes Balears

cadascuna d'aquestes zones de pesca protegida han de disposar d'un cens d'embarcacions autoritzades.»

Tot i així, com veurem, això no exclou l'anàlisi crítica de determinats preceptes que s'efectua més endavant.

b) D'altra banda, per entendre el desplegament de la potestat normativa del Govern de les Illes Balears en aquesta matèria s'ha de tenir en compte també —encara que no s'esmenti en l'article 1 del Projecte— l'article 8.2 de la dita Llei 6/2013, segons la redacció de la disposició final quarta de la Llei 12/2014, de 16 de desembre, agrària de les Illes Balears, que disposa:

«2. L'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears i els consells insulars, de comú acord, poden compartir la gestió de les reserves marines. En tot cas, si en la delimitació geogràfica de la reserva coincideixen més d'una institució insular, quan aquesta sigui contigua a aigües exteriors o quan la reserva sigui declarada d'interès autonòmic, la gestió de la pesca en aigües interiors correspon en exclusiva a l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.»

En l'àmbit material de regulació de la norma en projecte, constituït per les set reserves marines de les Illes Balears (Reserva Marina dels Freus d'Eivissa i Formentera, Reserva Marina del Nord de Menorca, Reserva Marina de la Badia de Palma, Reserva Marina del Migjorn de Mallorca, Reserva Marina de l'Illa del Toro, Reserva Marina de les Illes Malgrats i Reserva Marina del Llevant de Mallorca), s'hi dona, si més no, una de les condicions que atorguen la gestió a la Comunitat Autònoma entesa com a govern autonòmic —la coincidència de més d'una institució insular en la delimitació geogràfica de la reserva— i la norma *in fieri* té la voluntat de ser una regulació que es projecta, per tant, sobre aquesta realitat suprainular.

En conseqüència, entenem que la competència per al desplegament reglamentari de la Llei 6/2013 en relació amb les reserves marines i les activitats que s'hi poden dur a terme correspon al Govern de les Illes Balears, sens perjudici de les competències d'execució que ja haguessin assumit els consells insulars de Menorca, Eivissa i Formentera.

Per tant, la competència autonòmica és clara, tant per crear o definir els límits de la reserva com per gestionar-la, atès que delimita amb aigües exteriors (article 8.2 de la Llei 6/2013, de 7 de novembre). Ens remetem als raonaments del Dictamen transcrit.

Per tant, en el nostre cas, atès que la Reserva objecte de creació delimita amb aigües exteriors és clara la competència autonòmica per a la creació i també per a la gestió, de conformitat amb l'establert amb l'article 8, apartats 1 i 2 (aquest darrer en la redacció donada per la Llei 12/2014, de 16 de desembre, que modifica la Llei 6/2013).

2. Consta a l'expedient, a resultes d'una al·legació presentada, la justificació sobre la forma de Decret de la norma objecte de consulta, també sobre la forma, aquest Consell Consultiu s'ha pronunciat, en el sentit d'admetre-la, tota vegada que el Govern és el titular de la potestat reglamentària general i d'execució o desenvolupament de les lleis. Així es diu en el Dictamen núm. 133/2016 es manifesta que:

[...] entenem que la forma de Decret es adequada, vist que a) la disposició final primera de la Llei 6/2013, de 7 de novembre, de pesca marítima, marisqueig i aquicultura de les Illes Balears habilita el Govern de la Comunitat Autònoma per dictar les disposicions necessàries per desplegar i aplicar aquesta Llei i b) la modificació de la regulació de la reserva s'ha d'entendre com un desplegament reglamentari de primer grau de la previsió de l'article 8.1 de la Llei 6/2013, [...]

3. Correspon al conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca la competència *ratione materiae* per tramitar aquest procediment, de conformitat amb l'article 2.8 b) del

Consell Consultiu de les Illes Balears

Decret 24/2015, de 7 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, i que li atribueix la competència en matèria de *recursos marins i pesca marítima en aigües interiors*.

Quarta

Marc normatiu

Pel que fa al marc normatiu en què s'insereix la norma, es pot reproduir el fixat en dictàmens precedents, en els quals es fa esment d'una sèrie de disposicions legals i reglamentàries:

A) Normativa comunitària

— Directiva 92/43/CEE del Consell, de 21 de maig de 1992, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestres.

— Reglament (CE) núm. 850/98 del Consell, de 30 de març, per a la conservació dels recursos pesquers mitjançant mesures tècniques de protecció dels juvenils d'organismes marins.

— Reglament (CE) núm. 1967/2006 del Consell, de 21 de desembre de 2006, relatiu a les mesures de gestió per a l'explotació sostenible dels recursos pesquers en el mar Mediterrani, que facultava els estats membres per adoptar mesures complementàries o que amplïin els requisits mínims i que garanteixin que la pesca recreativa es practiqui de manera compatible amb els objectius i les normes d'aquest Reglament.

— Reglament (CE) núm. 1224/2009 del Consell, de 20 de novembre de 2009, pel qual s'estableix un règim comunitari de control per garantir el compliment de les normes de la política pesquera comuna.

— Reglament (UE) núm. 1380/2013 del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre de 2013, sobre la política pesquera comuna, pel qual es modifiquen altres reglaments europeus.

B) Normativa estatal

— Articles 149.1.13 i 149.1.19, de la Constitució espanyola (CE), que atribueixen a l'Estat la competència exclusiva per establir les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i la pesca marítima, sens perjudici de les competències que en l'ordenació del sector s'atribueixin a les comunitats autònomes. Tot en correspondència amb l'article 148.1.11a de la CE, que atribueix a les comunitats autònomes la potestat per assumir competències en matèria de pesca en aigües interiors, el marisqueig i l'aqüicultura.

— Llei 3/2001, de 26 de març, de pesca marítima de l'Estat.

— Reial decret 139/2011, de 4 de febrer, per al desenvolupament de la Llista d'espècies silvestres en règim de protecció especial i del Catàleg espanyol d'espècies amenaçades.

Pel que fa a la normativa autonòmica, s'han d'assenyalar les modificacions dutes a terme recentment:

C) Normativa autonòmica

— D'acord amb l'article 148.1.11a de la CE i l'article 30, apartat 22, de l'Estatut d'Autonomia, la Comunitat Autònoma de les Illes Balears és titular de la competència exclusiva en matèria de pesca i activitats recreatives en aigües interiors, cria i recollida de

Consell Consultiu de les Illes Balears

marisc i aqüicultura, i per tant en l'exercici d'aquesta competència li corresponen la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva.

— Encapçala la normativa autonòmica la Llei 6/2013, de 7 de novembre, de pesca marítima, marisqueig i aqüicultura a les Illes Balears. A més, s'ha d'esmentar 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, text que va atribuir a aquests consells insulars competències de gestió i execució en matèria de «pescadors de marisc» des de l'1 de gener de 2000.

Cal referir, a més, que la Llei 6/2013 ha estat objecte de reforma mitjançant la disposició final quarta de la Llei 12/2014, de 16 de desembre, agrària de les Illes Balears, que modifica els preceptes següents: articles 3.a, 4 (definicions d'àrees marines protegides que passen a ser «espai marí protegit» i de «pesca marítima»), 8.2, 10, 11, 12.3. b i c, 13, 14.2 i 14.3, 18 (derogació de l'article), 19, 20.1, 22.1, 23.1, 24.1, 25.1, 47.3, 68, 91.2 i la disposició addicional tercera punt 1.

Per altra banda, la disposició final segona de la Llei 3/2019, de 31 de gener, agrària de les Illes Balears ha modificat novament la Llei 6/2013, entre d'altres, l'article 8 que regula les reserves marines.

— Decret 91/1997, de 4 de juliol, de protecció dels recursos marins de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

— Decret 34/2014, d'1 d'agost, pel qual es fixen els principis generals de la pesca recreativa i esportiva a les aigües de les Illes Balears.

— Decret 41/2015, de 22 de maig, pel qual es regulen les activitats d'extracció de flora i fauna marina i les activitats subaquàtiques a les reserves marines de les Illes Balears i que ha estat modificat pels Decrets 62/2016, de 7 d'octubre i 38/2018, de 16 de novembre.

D'altra banda, cal esmentar les normes reglamentàries que creen i/o modifiquen les reserves marines i les que les regulen:

— Decret de la Presidència del Consell General Interinsular de declaració de Zona de Paisatge Protegit Submarí en aigües de Mallorca, des del Club Nàutic de s'Arenal fins al cap de Regana, de 5 de novembre de 1982.

— Ordre de la consellera d'Agricultura i Pesca, d'1 de desembre de 2006, per la qual es regulen les activitats a desenvolupar dins la Reserva Marina de la Badia de Palma, compresa entre el Club Nàutic de s'Arenal i el cap de Regana.

— Decret 33/2007, de 30 de març, pel qual s'aprova el Pla de Gestió del Lloc d'Importància Comunitària (LIC) cap Enderrocat-cap Blanc (ES0000081).

— Decret 63/1999, de 28 de maig, pel qual s'estableix la Reserva Marina dels Freus d'Eivissa i Formentera.

— Decret 132/2005, de 23 de desembre, pel que s'aprova el Pla Rector d'Ús i Gestió del Parc Natural de ses Salines d'Eivissa i Formentera.

— Ordre del conseller d'Agricultura, Comerç i Indústria, de 15 de juny de 1999, per la qual s'estableix la Reserva Marina del Nord de Menorca, compresa entre la punta des Morter, l'illa des Porros i el cap Gros, i es regulen les activitats a desenvolupar-hi.

— Ordre del conseller d'Agricultura i Pesca, de 20 d'abril de 2001, per la qual es modifica l'Ordre del conseller d'Agricultura, Comerç i Indústria, de 15 de juny de 1999,

Consell Consultiu de les Illes Balears

per la qual s'estableix la Reserva Marina del Nord de Menorca, compresa entre la punta des Morter, l'illa des Porros i el cap Gros, i es regulen les activitats a desenvolupar-hi.

— Ordre del conseller d'Agricultura i Pesca, de 18 de desembre de 2002, per la qual es modifica l'Ordre del conseller d'Agricultura, Comerç i Indústria, de 15 de juny de 1999,

per la qual s'estableix la Reserva Marina del Nord de Menorca, compresa entre la punta des Morter, l'illa des Porros i el cap Gros, i es regulen les activitats a desenvolupar-hi.

— Ordre del conseller d'Agricultura i Pesca, de 3 de maig de 2002, per la qual s'estableix la Reserva Marina del Migjorn de Mallorca, compresa entre el cap Blanc, el Parc Nacional Marítim-terrestre de Cabrera i Cala Figuera.

— Ordre del conseller d'Agricultura i Pesca, de 21 de maig de 2003, per la qual es modifica l'Ordre del conseller d'Agricultura i Pesca, de 3 de maig de 2002, per la qual s'estableix la Reserva Marina del Migjorn de Mallorca, compresa entre el cap Blanc, el Parc Nacional Marítim-terrestre de Cabrera i Cala Figuera.

— Ordre de la consellera d'Agricultura i Pesca, de 29 d'abril de 2005, per la qual s'estableix una àrea de protecció especial a la Reserva Marina del Migjorn de Mallorca.

— Ordre de la consellera d'Agricultura i Pesca, de 28 de maig de 2004, per la qual s'estableix la Reserva Marina de l'Illa del Toro, compresa entre el Clot des Moro, l'illa del Toro i cala Refeubetx, i es regulen les activitats a desenvolupar-hi.

— Ordre de la consellera d'Agricultura i Pesca, de 15 de juny de 2004, per la qual s'estableix la Reserva Marina de les Illes Malgrats, i es regulen les activitats a desenvolupar-hi.

— Decret 21/2007, de 23 de març, pel qual s'estableix la Reserva Marina del Llevant de Mallorca.

S'han creat mitjançant Decret —objecte dels dictàmens corresponents— les Reserves marines del Freu de sa Dragonera —que també modifica el Decret 41/2015 (2016)—; de la punta de Sa Creu —i que també modifica el Decret 41/2015 (2018)—; de la costa nord-est d'Eivissa-Tagomago (2018) i s'ha modificat la de Llevant de Mallorca (2016).

En l'àmbit estatal, s'ha dictat un ordre que regula la Reserva Marina d'interès pesquer del Llevant de Mallorca-Cala Rajada.

Cinquena

Contingut material del Projecte

1. El Projecte de decret consta d'un preàmbul, nou articles —que regulen les qüestions següents: objecte i delimitació (article 1), zona especial de busseig (article 2), prohibicions (article 3), pesca professional d'arts menors (article 4), pesca recreativa de superfície i marisqueig recreatiu (article 5), activitats subaquàtiques (article 6), mesures per garantir la conservació dels recursos marins (article 7), comissió de seguiment (article 8), infraccions i sancions (article 9)—, una disposició addicional única, (que modifica l'Ordre del conseller d'Economia, Agricultura, Comerç i Indústria de 15 de juny de 1999 per la qual s'estableix la Reserva Marina del Nord de Menorca, compresa entre la Punta des Morter, l'illa des Porros i el Cap Gros i es regulen les activitats a desenvolupar-hi), una disposició derogatòria única i dues disposicions finals.

A més d'un annex —que s'anomena com a I, quan no n'hi d'altres que impliquin la necessitat d'enumerar-lo— de cartografia i que és el mateix tant en la versió catalana com

en la castellana. Es pot eliminar la referència numèrica de l'annex, aquesta observació no es formula amb caràcter essencial, sinó per a una millor redacció tècnica de la norma.

2. En el preàmbul s'inclou el marc normatiu i competencial, les característiques —i la iniciativa en l'elaboració de la norma—; la finalitat de la regulació i de la modificació de la Reserva Marina del Nord de Menorca i la justificació del compliment dels principis de bona regulació i els tràmits duts a terme.

3. L'article 3 del Decret regula les prohibicions: l'apartat 1 estableix les prohibicions a tota l'àrea de la Reserva Marina, l'apartat 2 estableix excepcions a la prohibició de la lletra a) de l'apartat anterior (d'aquest Decret —s'hauria d'afegir—, de la mateixa manera s'hauria d'afegir en els altres apartats), mentre que l'apartat 3 regula les prohibicions i excepcions de la zona especial de busseig.

Aquesta observació no es formula amb caràcter essencial, sinó per a una millor redacció tècnica de la norma.

4. Respecte a la redacció de l'apartat 2 de l'article 4 sobre pesca professional d'arts menors s'ha d'assenyalar el que aquest Consell Consultiu ja ha manifestat en el Dictamen 106/2018:

El apartado segundo de este artículo 4 del Proyecto exige a las embarcaciones de artes menores inscritas en el censo anterior interesadas en obtener la licencia para faenar en la Reserva Marina, «[...] que acrediten profesionalidad de acuerdo con la Orden de 21 de junio de 2000» (Orden dictada por el consejero de Agricultura y Pesca y publicada en el BOCAIB núm. 82, de 4 de julio del 2000). Sin embargo, en este punto debemos observar que, el artículo 3.2 del Decreto 41/2015 establece, como únicos requisitos para poder trabajar dentro de la reserva, la inclusión en el censo de las embarcaciones de pesca profesional de artes menores y la presentación regular de datos de capturas. En relación con este último requisito, debemos observar que la Orden anterior exige a las embarcaciones de artes menores con puerto base en las Illes Balears que quieran acreditar el criterio de la profesionalidad acreditar anualmente, ante la Consejería de Agricultura y Pesca, un volumen de ventas superior al salario mínimo interprofesional vigente, presentando copia de la declaración anual de IVA producido por las capturas realizadas y la certificación de ventas diarias de la embarcación correspondientes a un mínimo de 90 días del año anterior. Sin embargo, el artículo 3.2 del Decreto exige una presentación regular de «datos de capturas», sin un mínimo. Por consiguiente, consideramos que la regulación del requisito de profesionalidad prevista en la Orden anterior no se ajusta exactamente a lo dispuesto en el Decreto 41/2015, cuya regulación relativa a los requisitos que deben cumplir las embarcaciones de pesca profesional de artes menores para trabajar dentro de la reserva prevalecen, puesto que son los únicos requisitos que se pueden exigir aquí. Por consiguiente, debería suprimirse en este apartado segundo la referencia a la exigencia de cumplir el criterio de profesionalidad de acuerdo con la Orden de 21 de junio del 2000 y sustituirse aquí por la remisión expresa al cumplimiento del requisito de presentación regular de datos de capturas que viene previsto actualmente en el artículo 3.2 del Decreto 41/2015, como un requisito más (junto con la inclusión en el censo) que deben cumplir las embarcaciones de pesca profesional de artes menores interesadas en trabajar dentro de la reserva (y obtener, por tanto, la licencia que expide el director general de Pesca y Medio Marino). La remisión anterior es coherente también con la previsión, al final de este apartado segundo del art. 4 del Proyecto, de la obligación que tienen los responsables de las embarcaciones incluidas en el censo de llevar un registro de capturas obtenidas. Esta observación se formula con carácter esencial.

Asimismo, debemos advertir también aquí que, este mismo apartado segundo del art.4 del Proyecto establece, al final, la siguiente previsión: «No presentar el registro de capturas conlleva la pérdida de la licencia», por lo que el Proyecto vendría a regular la

pérdida o revocación de la licencia como una consecuencia aplicable de forma automática a quienes incumplan con posterioridad a la expedición de la licencia la obligación anterior. En este punto debemos advertir aquí que la revocación, con los consiguientes efectos desfavorables para el interesado (que en ese supuesto no podrá faenar en la reserva marina), no puede ser automática sino que exige la previa tramitación del correspondiente expediente contradictorio, como ya hemos observado, en relación con otras materias, en nuestros dictámenes 74 y 91 del 2016, entre otros. Debe, por tanto, modificarse la redacción de este inciso final para ajustarlo a derecho. Esta observación se formula también con carácter esencial.

Atès que la redacció de l'apartat 2 de l'article 4 del Projecte de decret ara objecte de consulta és similar al del projecte normatiu objecte del Dictamen transcrit, les dues observacions respecte a la supressió de la referència al criteri de professionalitat d'acord amb l'ordre de 21 de juny de 2000 i a la pèrdua *automàtica* de la llicència es formulen també amb *caràcter essencial*.

L'apartat 3 de l'article 4 que regula els ormejos permesos per a la pràctica de la pesca professional d'arts menors dins la Reserva Marina inclou una errada tota vegada que la remissió als ormejos previstos en la lletra o *punt a*) (*xarxes d'emmallament*) de l'article 4.1 del Decret 41/2015, va seguida de dos punts i a continuació s'anomenen el volantí i la potera i que quedarien, per tant, com a únics ormejos permesos dins aquest mateix tipus d'ormejos. Doncs bé, aquest signe de puntuació de dos punts és una errada si atenem al fet que el volantí i la potera són *ormejos d'ham* regulats a la lletra o *punt e*) de l'article 4.1 de l'esmentat Decret 41/2015 i, per tant, s'ha d'entendre que s'ha de posar el signe de puntuació de coma (els ormejos permesos seran les xarxes d'emmallament, el volantí i la potera) i podem arribar a aquesta mateixa conclusió si acudim a la primera versió del Projecte de decret que figura a l'expedient.

D'altra banda, s'ha de tenir en compte que s'ha modificat la lletra o *punt a* de l'article 4.1 —*ara permet, exclusivament per a la captura del moll, i durant el període autoritzat, xarxes tresmallades o no i abans de la modificació només es permetien xarxes d'una sola tela, amb una malla mínima de 50 mm de llum (8 passades)*— i l'apartat 3 —*sobre el temps màxim de cala de les xarxes*— del Decret 41/2015 durant la tramitació del procediment d'elaboració del Decret (mitjançant el Decret 38/2018, de 16 de novembre) i que també durant la tramitació a resultes d'una al·legació s'ha modificat el període autoritzat, per la qual cosa resulta necessari que es justifiqui a l'Informe o memòria final la incidència del Decret 41/2015 resultant de la modificació respecte a la regulació establerta en el Projecte de decret (en especial pel que fa a l'ús de les xarxes d'emmallament i els períodes permesos així com el temps màxim de cala), tota vegada que el primer constitueix, des d'un punt de vista de tècnica legislativa, la *regulació general* respecte a les activitats d'extracció de flora i fauna marina i les activitats subaquàtiques aplicable —segons es declara expressament— a totes les reserves marines creades i «que es declarin en un futur», atès el caràcter tècnic d'aquesta regulació. Per tant serà necessari aportar aquesta justificació per tal de donar compliment a l'article 129.4 de la LPACAP que regula, com a principi de bona regulació, el de seguretat jurídica i que exigeix que la iniciativa normativa s'exerceixi de manera coherent amb la resta de l'ordenament jurídic per generar un marc normatiu estable, previsible, integrat, clar i de certesa, que faciliti el seu coneixement i comprensió i, en conseqüència, l'actuació i presa de decisions. Aquesta observació és essencial.

A l'article 5.4 es regula els dies en què es permet la pesca recreativa des d'embarcació amb volantí o amb fluixa, però la referència als dies festius no especifica el seu àmbit, a

diferència de la redacció que proposa la disposició addicional única del Projecte de decret per a l'article 4.2 b) de l'Ordre de 15 de juny de 1999 per la qual s'estableix la Reserva Marina del Nord de Menorca i que especifica que es tracta de festius nacionals, autonòmics i insulars. Aquesta observació no és essencial.

5. L'article 7 regula les mesures per garantir la conservació dels recursos marins. Els apartats 1 i 2 del Projecte de decret s'han redactat en termes similars al Projecte objecte del Dictamen 106/2018 per la qual cosa es pot reproduir el que es va manifestar, i també amb caràcter no essencial:

El artículo 7 del Proyecto prevé lo que denomina medidas para garantizar la conservación de los recursos marinos, debiendo recordarse aquí la doctrina de este Consejo Consultivo respecto a que las medidas de regulación que sean más restrictivas que las contenidas en el Decreto deberán adoptarse, como mínimo, por Orden del Consejero. Asimismo, debe reiterarse que la previsión que se contiene en el apartado 2 de este artículo 7 del proyecto relativa a que los guardas de la Reserva Marina «puedan» interponer denuncias en caso de incumplimiento de la normativa cuya observancia tienen encomendada debería redactarse en términos imperativos «denunciarán» y no potestativos. Esta observación (reiterada en nuestro anterior Dictamen 81/2018) tiene el carácter de no esencial, y se formula a los efectos de una mejor redacción de la norma.

També s'afegeixen tres apartats, el primer sobre que els guardes de la Reserva Marina podran efectuar controls d'identitat, de documentació, de captures, d'arts i ormejos i altres aspectes tècnics i, en el segon apartat que en cas de detectar alguna irregularitat estendran l'acta i podran ordenar la suspensió de l'activitat. S'ha de tenir en compte que la pròpia Llei 6/2013 declara que els guardes de pesca marítima regulats a l'article 98.1 a què es remet l'article 7.2 del Projecte de decret quan parla dels guardes de la reserva marina no tenen la condició d'agents de l'autoritat, per la qual cosa l'acta de què parla el Projecte de decret tendrà una eficàcia limitada (admetrà prova en contrari) i, en qualsevol cas, les limitacions derivades d'aquesta manca de condició d'agent de l'autoritat.

Pel que fa a la previsió d'obtenir imatges tant fotografies com filmacions que podran ser utilitzades com a mitjà de prova, el Dictamen del Consell d'Estat núm. 99/2018 sobre el Projecte d'ordre per la qual es regula la reserva marina d'interès pesquer del Llevant de Mallorca-Cala Rajada i es defineixen la seva delimitació i usos permesos estableix les consideracions que resulten igualment aplicables en aquest cas i que reproduïm a continuació:

5º.- Sobre el régimen de control de actividades

El artículo 12 del proyecto se refiere al régimen de control de actividades. En él se reproduce en su integridad el contenido del artículo 10 de la vigente Orden ministerial, que encomienda las tareas de control y vigilancia a los guardas de la reserva marina para evitar la comisión de infracciones, denunciando los incumplimientos y levantando el acta correspondiente (en la que se detallarán las causas del incumplimiento), así como ordenando la suspensión de la actividad en caso de resultar necesario.

Sin embargo, la regulación proyectada introduce dos novedades de indudable relevancia respecto de la Orden vigente:

a) De una parte, se faculta a los guardas de la reserva marina para efectuar "controles de identidad, de documentación, de capturas, artes y aparejos y demás aspectos técnicos y de cuestiones relativas a las actividades que estén teniendo lugar en la reserva marina" (artículo 12.2).

b) Y, de otra, se prevé que, para ejercer el control de actividades en la reserva marina, los encargados de llevarlo a cabo "podrán obtener imágenes, tanto fotografías como filmaciones, por medio de cámaras fijas o móviles, filmaciones que serán empleadas, en su caso, como medio de prueba o para el seguimiento de la reserva marina" (artículo 12.4).

Ambas previsiones se ajustan, en principio, a la legislación de protección de datos tanto en su vertiente de si se pueden o no grabar imágenes en espacios públicos como en cuanto a la protección de los datos obtenidos por las mismas.

Efectivamente, se cumplen los cuatro requisitos que la Agencia Española de Protección de Datos y la jurisprudencia exigen en estos casos: base legal (que en este caso se basa tanto en la Ley 42/2007 como en la Ley 3/2001); finalidad (seguimiento de actividades reguladas y control de las mismas); proporcionalidad (no es excesivo el utilizar esas tecnologías para dichas actividades de seguimiento y control); y gestión de los datos obtenidos conforme a la legislación de datos de carácter personal (a partir del 25 de mayo de 2018 será aplicable el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE; pendiente, como es sabido, de la tramitación de un proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, destinada a complementar la regulación incluida en el citado Reglamento europeo, y que previsiblemente incorporará una derogación expresa de la citada Ley Orgánica 15/1999).

Aun con todo, convendría añadir en este artículo 12 un nuevo apartado 5 que específicamente señale que lo dispuesto en los apartados 2 y 4 anteriores se llevará a cabo con estricta sujeción a lo dispuesto en el citado Reglamento (UE) y resto de la legislación aplicable en materia de protección de datos.

Incluso, dado el grado de detalle con que se ordenan ya las actividades en esta Orden, podría añadirse, en ese mismo apartado 5, que, a efectos del cumplimiento de las obligaciones de consentimiento que son exigibles a la grabación de imágenes, se tendrá en cuenta lo dispuesto en la Guía de Videovigilancia de la Agencia Española de Protección de Datos y, por tanto, que se señalará adecuadamente la existencia de cámaras de vídeo y vigilancia conforme a la señalización de la misma, es decir, con la adecuada señalización de que se trata de un espacio vigilado.

En l'apartat 6 de l'article 7 del Projecte de decret s'ha afegit expressament la subjecció al Reglament de la Unió Europea i resta de legislació aplicable en matèria de protecció de dades.

6. L'article 8 del Projecte de decret regula la Comissió de Seguiment, i assenyalava expressament que *serà la mateixa que la de la Reserva Marina del Nord de Menorca* i a continuació n'estableix la composició i, per altra banda, el Preàmbul assenyalava que es modifica la Comissió de Seguiment de la Reserva Marina del Nord de Menorca, i la disposició derogatòria única *deroga* precisament *l'Ordre* del conseller d'Economia, Agricultura, Comerç i Indústria de 5 d'octubre de 1999 *per la qual es creen les comissions de seguiment* de les reserves marines del Nord de Menorca i dels Freus d'Eivissa i Formentera. D'aquí resulta que l'expressió *modificar* del Preàmbul i la redacció de l'apartat 1 de l'article 8 són millorables des del punt de vista de tècnica legislativa tota vegada que sembla més adequat parlar d'una Comissió de Seguiment comuna *per a ambdues reserves*.

Respecte a les previsions sobre el règim jurídic i sobre la modificació de la composició ja ha estat objecte d'anàlisi en el Dictamen 106/2018, que ara reproduïm:

Asimismo, debemos observar aquí, que el último apartado de este artículo 8 del Proyecto contempla una habilitación expresa al consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca para que pueda modificar, mediante orden, la composición de la Comisión de Seguimiento (regulada en el apartado segundo anterior) y añadir o suprimir miembros. En opinión de este órgano de consulta, resulta cuanto menos extraño o poco adecuado jurídicamente que, mediante una disposición reglamentaria de segundo grado, una Orden, se modifique la composición de un órgano colegiado regulada aquí por una disposición reglamentaria de rango superior como es este Decreto. No obstante lo anterior, la habilitación al consejero para dictar esta Orden viene contemplada en el mismo Decreto que así lo permite, en aplicación de lo previsto también en el artículo 38.2b) de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears, por lo que resulta conforme a derecho.

7. La disposició addicional única modifica l'Ordre del conseller d'Economia, Agricultura, Comerç i Indústria de 15 de juny de 1999 per la qual s'estableix la Reserva Marina del Nord de Menorca, compresa entre la Punta des morter, l'Illa des Porros i el Cap Gros i es regulen les activitats a desenvolupar-hi, tant pel que fa a la delimitació, com les activitats. Pel que fa a l'activitat de pesca marítima professional d'arts menors es proposa una nova redacció per a l'article 4.2 c) similar a la que ha estat objecte d'anàlisi en l'article 4.2 del Projecte de decret, per la qual cosa es manifesten les dues observacions, fetes a l'apartat 4 d'aquesta mateixa consideració cinquena, respecte a la supressió de la referència al criteri de professionalitat d'acord amb l'ordre de 21 de juny de 2001 i a la pèrdua *automàtica* de la llicència i es formulen també amb *caràcter essencial*. També s'ha de reiterar la necessitat de justificar l'afectació del Decret 41/2015 en la redacció donada per la modificació duta a terme pel Decret 38/2018 a la regulació proposada pel Projecte de Decret.

8. L'article 9 sobre infraccions i sancions en la versió castellana (tot i la millora en la redacció en aquesta versió castellana —que no és tal millora—) incorre en el mateix defecte de tècnica (i també de redacció) assenyalat amb caràcter essencial en el Dictamen 106/2018 pel que fa a les remissions a les infraccions del Decret «El régimen sancionador aplicable a las infracciones a lo dispuesto en este Decreto [...]», i per tant s'ha de corregir i eliminar la referència a les infraccions, tota vegada que al text del Decret no s'hi estableixen infraccions, ni s'hi podrien establir infraccions en aplicació de la reserva legal en matèria sancionadora. Aquesta observació és essencial.

CONCLUSIONS

1a. Aquest dictamen té caràcter preceptiu. La Presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar-lo i el Consell Consultiu és competent per emetre'l.

2a. Pel que fa al procediment s'hauran de donar compliment a les observacions essencials de la consideració jurídica segona, apartats a) i d), abans de que s'aprovi el Projecte pel Consell de Govern per tal de poder fer ús de la fórmula ritual «d'acord» establerta en l'article 4.3 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu 5/2010, de 16 de juny.

3a. El Govern de les Illes Balears té competència per aprovar el Projecte de decret.

Consell Consultiu de les Illes Balears

4a. Per a l'aprovació del Projecte, s'hauran d'atendre les observacions essencials que figuren a la consideració cinquena, en el punts 4, 7 i 8 per poder fer ús de la fórmula ritual.

Palma, 28 de març de 2019

El president...

La consellera secretària

Antonio José Diéguez Seguí...

Mariá Ballester Cardell

VOT PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSELLERA MARIA BALLESTER CARDELL AL DICTAMEN 32/2019, DE 28 DE MARÇ, A L'EMPARA DE L'ARTICLE 22 DE LA LLEI 5/2010, DE 16 DE JUNY, REGULADORA DEL CONSELL CONSULTIU DE LES ILLES BALEARS. S'ADHEREIX A AQUEST VOT EL CONSELLER OCTAVI PONS CASTEJÓN

1. Amb el màxim respecte al parer majoritari, he de formular aquest vot particular al Dictamen 32/2019 —relatiu al Projecte de decret pel qual s'estableix la reserva marina de l'Illa de l'Aire i s'hi regulen les activitats d'extracció de flora o fauna marines i les activitats subaquàtiques, i es modifica l'Ordre del conseller d'Agricultura, Comerç i Indústria, de 15 de juny de 1999, per la qual s'estableix la reserva marina del Nord de Menorca, compresa entre la Punta des Morter, l'Illa des Porros i el Cap Gros, i es regulen les activitats a desenvolupar-hi—, a l'empara de l'article 22 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu, i de l'article 24 del Reglament orgànic d'aquesta institució.

2. La discrepància se centra en el punt 1 de la consideració jurídica tercera, i rau, fonamentalment, en la valoració de l'abast de les competències de la Comunitat Autònoma per aprovar el Projecte de decret sotmès a consulta.

Seguint la doctrina que conté, entre d'altres, els Dictàmens 81 i 106/2018, en el dictamen aprovat per majoria de vots s'avalua la competència autonòmica per aprovar la disposició projectada, invocant, per remissió, el títol competencial de protecció de medi ambient, previst en l'article 30.46 de l'Estatut d'autonomia, i la Llei 6/2013, de 7 de novembre, de pesca marítima, marisqueig i aqüicultura, sobre les reserves marines. En l'argumentació sobre la competència per desplegar la norma, no es planteja la possible habilitació normativa dels consells insulars per regular les activitats que es poden desenvolupar dins la reserva marina, i entenc que s'obvia l'enunciat competencial de l'apartat 12 de l'article 70 del text estatutari, que estableix, en favor dels consells insulars, la competència pròpia en matèria d'«Agricultura, ramaderia i pesca [...]».

3. El parer majoritari assumeix sense reserves que la matèria que sustenta que el Govern de les Illes Balears dugui a terme l'aprovació del Projecte de decret és la preservació del medi ambient. En canvi, segons la meua opinió, tot i que la norma que es pretén aprovar pot tenir alguna incidència en aquesta matèria, realment es proposa desplegar uns aspectes més concrets, que apareixen expressament definits en la Llei 6/2013, de 7 de novembre, com pot ser la política de les administracions pesqueres en relació amb la conservació i la gestió dels recursos marins (conforme als principis fixats en la mateixa Llei), tal com disposa l'article 5.1; o la conservació dels recursos marins, a partir dels principis generals que dicti el govern (article 5.2). I això perquè el Decret analitzat, a més de crear una nova reserva marina, regula les activitats que s'hi han de desenvolupar d'una forma tan detallada que arriba a regular determinats aspectes sobre el tipus concret d'ormejos que s'ha d'utilitzar (per exemple als articles 4.3 i 5.3 del Projecte de decret), que van més enllà de la simple protecció dels recursos marins. Així mateix, l'article 5.2 de la norma projectada faculta expressament a la Direcció General de Pesca



Consell Consultiu de les Illes Balears

i Medi Marí per a l'atorgament de les llicències específiques per poder practicar, a la reserva marina, la pesca recreativa des d'embarcació, quan l'article 67 de la Llei 6/2013, de 7 de novembre, de pesca marítima, marisqueig i aquicultura a les Illes Balears, assenyalava que l'expedició de les llicències de pesca marítima recreativa correspon «a l'administració competent en la matèria», sense distingir en funció del seu àmbit d'aplicació. Aquesta darrera atribució de la Llei 6/2013 s'ha d'entendre feta als consells insulars, com a administracions competents en matèria de pesca (article 70.12 EAIB).

4. Els articles 8.1 i 9 de la Llei 6/2013 preveuen que la creació, la modificació o la revocació de les reserves marines corresponen a l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Però això no impedeix que la gestió d'aquestes reserves o la regulació de les activitats que s'hi poden desenvolupar puguin ser assumides pels consells insulars com a administracions competents en matèria de pesca, sempre que es respectin els límits establerts legalment. Això s'explica, extensament, en el vot particular al Dictamen 133/2016, de 19 d'octubre, i en el més recent vot particular al Dictamen 81/2018, de 5 de setembre (al qual em vaig adherir), als quals em remet.

5. En definitiva, entenc, tal com es conclou en els esmentats vots particulars, que el Consell Consultiu hauria d'haver considerat que el Govern és competent per crear i fixar els límits d'una nova reserva marina; però, pel que fa a la regulació de les activitats d'extracció de flora o fauna marines i les activitats subaquàtiques en aquesta reserva, únicament podia dictar un reglament de principis generals normatius, de conformitat amb els articles 58.3 i 72 de l'Estatut d'autonomia o adoptant mesures de naturalesa suprainsular.

Maria Ballester Cardell

Identif. doc. elect.: ES-07CIV-2019-36BDF68B-9648-4E15-BD6F-25F6B75056E7 02/04/2019 12:18:34 Pag. 2/2
Consell Insular de Menorca-07969- Org. 1.03070009 Valider: <https://www.carpetaciudadana.org/cime/validador.aspx>



Octavi Pons Castejón
02/04/2019 12:18:39
Firma
Maó

29007 Málaga

Billetes e información

EMT Málaga - 902 52 72 00

Estas indicaciones se ofrecen solo a modo de planificación. Es posible que las obras, el tiempo, el tráfico u otros factores hagan variar el estado de las carreteras respecto a los resultados del mapa, por lo que deberías tener en cuenta estos aspectos al planificar la ruta. Debes respetar todas las señales y los avisos relacionados con la ruta.