



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 130/2018¹,

relatiu al Projecte de decret per regular el Sistema de Localització i Seguiment d'Embarcacions Pesqueres de les Illes Balears (SLSEPIB)

En la sessió de dia 19 de desembre de 2018, 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. Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. Maria 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 dels presents emetre el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

1. El conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca, mitjançant una resolució de 13 d'abril de 2018, disposa substanciar una consulta pública prèvia a l'elaboració del Projecte de decret esmentat a l'encapçalament, d'acord amb la Memòria o document previ elaborat per la Direcció General de Pesca i Medi Marí el 5 d'abril de 2018. Seguidament, s'acredita a través del certificat corresponent del Servei de Participació i Voluntariat que la consulta ha estat operativa en línia des del 2 al 22 de maig de 2018 amb 53 visites.

2. El dia 12 de juliol de 2018, el mateix conseller, després de l'informe i la proposta del Servei de Recursos Marins i de la Direcció General de Pesca i Medi Marí, disposa iniciar el procediment per elaborar el decret per regular el sistema de localització esmentat.

El 23 de juliol següent, el dit Servei redacta una memòria sobre el marc normatiu i adverteix que la disposició pretesa no n'afecta ni en deroga cap perquè és novadora en la matèria. En document apart, subscriu un estudi de càrregues administratives, fent una comparativa amb càrregues anteriors i indicant una simplificació en la forma de portar els quaderns de captures. El mateix dia 23, també subscriu una Memòria econòmica de valoració del nou decret en la qual s'explica que:

[...] el nou decret [...] no implica l'ampliació del serveis administratius existents ni un increment de mitjans personals, però sí que generarà efectes econòmics perquè implica l'adquisició dels mitjans tecnològics necessaris per fer efectiu el SLSEPIB, en concret els aparells que s'han d'instal·lar a les embarcacions pesqueres i dels sistemes informàtics i telemàtics per gestionar la informació i les dades proveïdes pels aparells

1. Aquest document està pendent de correcció lingüística.

Consell Consultiu de les Illes Balears

registradors i mantenir-lo operatiu. Per això s'aporta un estudi de cost i del finançament [...]

En concret, s'ha estimat que el cost total de muntar tot el Sistema és de 140.000 eur (aproximadament 600/embarcació) tot i que s'haurà de dur a terme una contractació per concurs.

En qualsevol cas, el pressupost estimat [...] per fer efectiu el SLSEPIB i mantenir-lo operatiu ja està previst, i aprovat per l'Acord del Consell de Govern de 20 d'octubre de 2017, al projecte ITS2017-0908-098 [...] on consta una partida de 140.000 eur destinada a aquesta finalitat.

Quant al cost de mantenir operatiu el SLSEPIB, i atès que és previst que vagi a càrrec de l'Administració autonòmica, s'estima un cost de 12 euros/any per embarcació, amb un cost total anual de 3.000 euros.

Per que respecta al sector directament implicat, el nou decret tindrà un impacte econòmic neutre, tot i que objectivament suposarà una millora addicional de les condicions de seguretat i salvament del 85% de la flota pesquera professional amb port base a les Illes Balears, perquè estaran localitzats en tot moment, cosa que actualment no passa.

3. El següent 25 de juliol, el cap del Servei esmentat emet una Memòria justificativa sobre l'oportunitat d'elaborar el decret valorant les alternatives i proposa els tràmits d'audiència i d'intervenció d'ens territorials.
4. A continuació, s'incorpora l'edicta del tràmit d'informació pública del Projecte publicat en el *BOIB* núm. 105, de 25 d'agost de 2018, i el primer esborrany del Projecte, sense diligència ni data, com a doc. 11.
5. El dia 20 d'agost de 2018, en la fase d'audiència i participació, la secretària general tramet l'avantprojecte a les secretaries generals de l'Administració autonòmica i a les entitats o òrgans següents: Ports de les Illes Balears, USO Illes Balears, Àrea d'Agricultura i Pesca de l'Administració Perifèrica de l'Estat, Federació Balear d'Activitats Subaquàtiques, Federació Balear de Pesca i Càsting, Autoritat Portuària de Balears, la Capitania Marítima de Palma, Centre Oceanogràfic de Balears, Confraria de Pescadors de Palma, UGT Illes Balears, Comissions Obreres de Illes Balears, Federació Balear de Confraries de Pescadors, Institut Balear de la Dona (IBD), OP Mallorcamar, Consell Pesquer, Subdirecció General de Caladero Nacional y Aguas Comunitarias, WWF España, Associació Mallorquina de Pesca Marítima Recreativa Responsable, Institut Mediterrani d'Estudis Avançats, Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa, Confraria de Pescadors d'Andratx, Confraria de Pescadors de Sóller, 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, Confraria de Pescadors de Cala Rajada, Federació de Confraries de Pescadors d'Alacant, i la Direcció General de Recursos Pesquers del Ministeri. El mateix tràmit es du a terme pels quatre Consells Insulars.

Consell Consultiu de les Illes Balears

6. A continuació, entre el 29 d'agost i el 23 d'octubre, s'incorporen les al·legacions i recomanacions rebudes de: el patró de l'embarcació «Vicenta Primera», la Federació Balear de Confraries de Pescadors, el Consell Insular d'Eivissa, l'Àrea de Pesqueres de l'Institut Espanyol d'Oceanografia, i la Capitania Marítima de Illes Balears.

7. Mitjançant un informe de 25 de setembre de 2018, l'Institut Balear de la Dona emet un informe d'impacte de gènere favorable, perquè «no s'ha detectat cap situació de desigualtat per qüestió de gènere».

8. El 17 de setembre de 2018, el cap del Servei de Participació i Voluntariat certifica que ha estat publicat el Projecte el la web corresponent de Participació Ciutadana des del 27 d'agost al 14 de setembre, produint-te 64 visites i remetent les al·legacions automàticament al l'òrgan designat per la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca.

9. El director general de Pesca, com a secretari del Consell Pesquer, certifica (28/10/2018) que, en la sessió de 3 de novembre de 2017 del dit òrgan col·legiat, «se'n va donar compte el punt cinquè de [...] la intenció de dur a terme el Projecte de registre de l'activitat de la pesca recreativa des d'embarcació i de la pesca professional d'arts menors a les reserves marines».

10. El 29 d'octubre de 2018, la cap del Servei Jurídic d'Agricultura emet un informe favorable sobre el Projecte, fent constar el compliment dels tràmits preceptius, les referències necessàries als principis de bona regulació de l'article 129 de la Llei 39/2015, la nul·la incidència del Projecte en la infància, la família, l'adolescència i la igualtat per raons de gènere, així com el compliment del tràmit de comunicació a la Unió Europea i la no procedència de sotmetre el Projecte al Consell Econòmic i Social.

11. El 5 de novembre de 2018, la secretària general de la Conselleria emet informe favorable, amb específica resposta de totes i cadascuna de les al·legacions i recomanacions rebudes. En particular, s'ha acceptat l'al·legació del Consell Insular d'Eivissa quant a tenir en compte l'accés dels consells insulars que tinguin competències d'inspecció pesquera.

12. El mateix dia, la secretària general autoritza per duplicat el text finalment sotmès a dictamen, i s'aporta també la versió castellana i l'índex de l'expedient complet. El conseller del ram ho tramet a la Presidència de les Illes Balears perquè se'n formuli la consulta al Consell Consultiu. Finalment, el 12 de novembre de 2018, la presidenta de les Illes Balears subscriu la sol·licitud de dictamen, la qual té entrada en aquest Consell Consultiu dia 19 de novembre.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar aquest dictamen, amb caràcter preceptiu, i el Consell Consultiu és competent per emetre'l, en virtut del que

Consell Consultiu de les Illes Balears

disposen els articles 18.7 i 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu.

El caràcter preceptiu del dictamen deriva del fet que es tracta d'una disposició normativa no merament organitzativa en què una part dels preceptes tenen un clar contingut *ad extra*, atès que s'hi regula un sistema de control i seguiment de les embarcacions pesqueres amb port base a les Illes Balears, sistema que implica la col·laboració activa de totes les dites embarcacions i els seus titulars.

Segona

Com que, tant la resolució del conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca que ordena fer una consulta prèvia a l'elaboració del Projecte de decret (13 d'abril de 2018), com la resolució del mateix conseller que acorda iniciar el procediment d'elaboració i aprovació de la norma (12 de juliol de 2018) objecte del nostre dictamen, es dicten després de l'entrada en vigor de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), hi és plenament aplicable el que disposa la llei bàsica estatal esmentada. Concretament, tal com ha tingut ocasió d'establir el Consell Consultiu en el Dictamen 19/2017, s'hi han d'aplicar els tràmits prevists en el títol VI (articles 127 i següents) de la Llei esmentada, sens perjudici del fet que s'hagin de complir també les exigències derivades dels articles 42 i següents de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, que seran aplicables en tot el que no s'oposi a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

Com vam dir en el Dictamen 19/2017 esmentat i hem reiterat, entre d'altres, en els dictàmens 45/2017, 72/2017, 73/2017, 82/2017, 87/2017, 96/2017, 101/2017, 122/2017 i 18/2018:

L'afirmació anterior, la d'aplicar la normativa autonòmica en tot allò que no s'oposi a la Llei 39/2015, requereix un esforç interpretatiu de l'aplicador de la norma, ja que, evidentment per raons cronològiques, la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, es va dictar en un moment molt anterior a l'aprovació de la Llei 39/2015 i, per consegüent, no s'hi podia imputar cap conflicte (d'haver-n'hi) respecte a la Llei 39/2015.

Per seguretat jurídica, el Consell Consultiu vol portar a col·lació la doctrina del Tribunal Constitucional recaiguda en la Sentència 102/2016, que parteix del fet que, en aquests casos, el legislador autonòmic ha d'acomodar la seva legislació a l'estatal posterior de caràcter bàsic, per la qual cosa és òbvia la consideració que sobre això farà el Consell Consultiu advertint el Govern de la comunitat autònoma de la necessitat d'adaptar la normativa autonòmica (la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, i la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears) a l'estatal esmentada.

El Tribunal Constitucional, després d'advertir de la necessitat que es dugui a terme l'acomodació esmentada, assenyalà que, si aquesta acomodació no té lloc (com ha ocorregut), l'operador jurídic primari és davant d'una alternativa en la qual inevitablement ha de donar preferència a una de les dues lleis en conflicte en detriment de l'altra. Per això:

«[...] el operador jurídico primario, al que preferentemente van destinadas las normas, tiene necesariamente que operar con la técnica del desplazamiento de una de las leyes en conflicto y no tiene legitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidad, pues su planteamiento se reserva a los jueces y tribunales, y esto significa que el asunto se ha judicializado, lo que representa siempre una situación indeseable, de tal modo que otorgar preferencia a la legislación básica estatal es la solución lógica a una situación provocada por la propia Comunidad Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica [...]».

«[...] es la solución que se corresponde con lo dispuesto en el art. 149.3 CE que atribuye a las normas del Estado prevalencia sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.»

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional conclou que l'article 149.3 de la Constitució espanyola no és un precepte destinat a fixar les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes, sinó a solucionar els conflictes que puguin produir-se en l'aplicació de les normes respectives i que no s'hagin de resoldre mitjançant la declaració d'inconstitucionalitat d'una de les dues. De les diferents regles, una de les quals és la prevalença de les normes del dret estatal en els termes que la Constitució descriu («prevaldran, en cas de conflicte, sobre les de les comunitats autònomes en tot allò que no hagi estat atribuït a la competència exclusiva d'aquestes darreres»), en resulten destinataris els aplicadors del dret sense distinció, i la seva finalitat no és altra que la d'assegurar la plenitud de l'ordenament, tal com ha afirmat de manera reiterada aquest Tribunal — entre altres, SSTC 118/1996, de 27 de juny, FJ 4 i 9; 61/1997, de 20 de març, FJ 12.c; 157/2004, de 21 de setembre, FJ 13, o 139/2011, de 14 de setembre, FJ 4—; i, alhora, la Constitució reserva al dit Tribunal el monopoli de la declaració d'inconstitucionalitat de les lleis.

Recordem que fins ara aquest Tribunal havia declarat que el control de l'adequació de la legislació autonòmica a la legislació bàsica que desplega no podia dur-se a terme per aplicació del principi de prevalença de les normes de l'Estat (article 149.3 de la CE), sinó que era un autèntic control de constitucionalitat reservat al Tribunal Constitucional.

D'això, el Consell Consultiu n'extreu les conclusions següents: la primera, la necessitat d'adaptar la normativa autonòmica a la legislació bàsica de l'Estat i, la segona, que, en cas de conflicte entre ambdues, prevaldrà aquesta última.

Encara que el raonament anterior ha de ser interpretat a la llum de la recent Sentència 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— i que 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 s'exigirà 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). Mentre que continuen sent aplicables les excepcions previstes en el primer paràgraf de l'apartat 4 de l'article 133, que permeten no dur a terme el tràmit de consulta.

Si aplicam aquesta doctrina i normativa al procediment objecte del nostre dictamen, observam que, amb caràcter general i sens perjudici del que comentarem més endavant, la tramitació que s'ha seguit s'ajusta de manera exhaustiva a la tramitació fixada per les diferents legislacions estatals i autonòmiques que s'hi han d'aplicar. Concretament:

a) S'ha fet el tràmit de consulta prèvia mitjançant la publicació, durant un termini de quinze dies, de la informació bàsica en la pàgina de *Participació Ciutadana* de la Direcció General de Participació i Transparència de la Conselleria de Participació, Transparència i Cultura. De resultes d'aquest tràmit de participació prèvia, s'hi van registrar 53 visites o lectures telemàtiques sense aportacions.

b) S'ha iniciat el procediment amb l'esmentada resolució del conseller de 12 de juliol de 2018.

c) En la fase preparatòria, s'ha incorporat a l'expedient la documentació suficient en que es justifica la necessitat i l'oportunitat de la norma en projecte, el marc normatiu en què s'insereix la proposta, i s'indica que no hi ha cap disposició anterior afectada per la nova norma. Així mateix, el Servei de Recursos Marins emet l'estudi de càrregues administratives del Projecte i una memòria econòmica en la qual s'analitza —com queda dit en els antecedents— tant la repercussió favorable del Projecte com el cost pressupostari

Consell Consultiu de les Illes Balears

de la mesura proposada i el seu finançament, tot advertint que no es precisen nous serveis ni òrgans administratius.

d) En la fase d'audiència i participació, consten duts a terme el tràmit d'informació pública, la tramesa per la intervenció dels ens territorials insulars i l'audiència a totes les entitats que agrupen el sector pesquer, incloses totes les confraries de pescadors i les seves federacions, així com tres sindicats i algunes federacions esportives. S'ha comunicat el Projecte expressament a organismes de recerca marina (IMEDEA, IEO), així com a l'Administració General de l'Estat (per a la comunicació pertinent també a la Unió Europea).

e) El resultat d'aquesta fase ha quedat reflectit en l'expedient correctament i s'ha donat després resposta de les al·legacions i recomanacions en l'informe de la secretària general de la Conselleria. En particular, s'ha de fer constar que s'han rebut comunicacions favorables a l'objecte de la norma prevista tant de la Capitania Marítima, l'IEO que suggereix que es faciliti l'accés de les dades que s'obtinguin per fins de recerca i assessorament, com del Consell Insular d'Eivissa que demana que se'l tenguin en compte per a l'accés i la gestió de les dades obtingudes. Certament d'altres apunten a la duplicació de sistemes de localització i control (caixes blaves i verdes) i a la conveniència de preveure una solució tècnica concordant amb els sistemes de seguretat i salvament marítim.

f) El Projecte ha rebut informe favorable quant a l'impacte de gènere ja que és considera que no afecta a la igualtat.

g) El Servei Jurídic de la Conselleria ha emès un informe favorable. S'hi aborda, de forma succinta, l'anàlisi dels principis de bona regulació (que figuren en el preàmbul de la norma projectada) i la nul·la incidència del Projecte en la família, la infància i l'adolescència i la igualtat per raons de gènere i orientació sexual.

h) La Secretaria General de la mateixa Conselleria ha emès un informe favorable en el qual s'hi analitzen totes i cadascuna de les recomanacions i al·legacions.

Atès que resulta evident que el Projecte no té cap incidència directa sobre la unitat de mercat, atès que l'activitat pesquera és una activitat regulada expressament per la normativa comunitària europea i per la legislació bàsica estatal, no cal dur a terme el tràmit de consultes al sistema espanyol d'unitat de mercat o de mercat interior que preveu la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.

S'acompleixen les formalitats essencials, a saber, s'ha tramès l'expedient ordenat, foliat i complet encapçalat per un índex, adjuntant així mateix dos exemplars del Projecte, autenticats o diligenciats per la Secretaria General el 5 de novembre de 2018 (en realitat se n'han tramesos quatre dos en català i dos en castellà).

Arribats en aquest punt, el Consell Consultiu ha de formular les següents observacions:

A) Pel que fa a l'audiència al Consell Pesquer. L'article 44 i 45 de la Llei 6/2013, de 7 de novembre, de pesca marítima, marisqueig i aqüicultura a les Illes Balears, preveu la següent funció del Consell Pesquer:

Consell Consultiu de les Illes Balears

- g) Ser escoltat en els projectes de disposicions de caràcter general que promoguin les administracions pesqueres competents.

Aquest Consell Pesquer estava ja regulat amb anterioritat, d'acord amb el Decret 10/2005, de 28 de gener, pel qual es modifica el Decret 252/1999, de 10 de desembre, pel qual es crea el Consell Pesquer. Certament la Llei estableix una Comissió Permanent que facilita la reunió d'un òrgan col·legiat de representació nombrosa. L'Administració ha optat per trametre al Consell Pesquer, el novembre de 2017, «la intenció de dur a terme el Projecte», *però això no és complir amb el tràmit d'audiència*. Altrament, la Conselleria també ha optat per trametre el Projecte complet i ja iniciat *a totes les entitats participants* del Consell Pesquer que, naturalment, es corresponen amb les entitats que representen el sector i d'altres. Només així podem entendre suplert el tràmit d'audiència al Consell Pesquer, tot i que és una forma de procedir contrària a la tramitació prevista i a la celeritat que preveu la legislació. Idèntiques conclusions ja es posen en relleu en els Dictàmens 139/2014 i 159/2017.

B) Abans de concloure les qüestions procedimentals, cal posar en relleu una obligació de transparència administrativa derivada de 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».

Ambdues observacions *no tenen caràcter essencial*, però s'han de tenir en compte en projectes futurs.

Tercera

El Projecte de decret sobre el qual es dictamina regula una forma de control de les embarcacions pesqueres amb port base a les Illes Balears. Es tracta d'un sistema tecnològic conegut com a «caixa verda», que permet ubicar amb tota una sèrie de continguts tècnics i en temps gairebé real les embarcacions que portin la dita caixa.

Pel que fa al marc normatiu en què s'insereix aquesta iniciativa, essencialment, tenim:

A) En l'àmbit europeu, per ordre cronològic:

— Reglament (CE) núm. 1967/2006 del Consell de 21 de desembre de 2006 relatiu a *las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el mar Mediterráneo y por el que se modifica el Reglamento (CEE) n o 2847/93 y se deroga el Reglamento (CE) n o 1626/94*

— *Reglamento (CE) no 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR)*

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

— Reglament d'execució (CE) 404/2011, de la Comissió, de 8 d'abril de 2011, que estableix les normes de desenvolupament del Reglament anterior.

— Reglamento (UE) núm. 1388/2014 de la Comissió, de 16 de desembre de 2014 por el que *se declaran determinadas categorías de ayudas a empresas dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos de la pesca y de la acuicultura compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

B) En l'àmbit estatal, per ordre cronològic:

— Llei 3/2001, de 26 de març, de *Pesca Marítima del Estado*.

— Ordre APA/3660/2003, de 22 de desembre, per la qual *se regula en España el sistema de localización de buques pesqueros vía satélite y por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la adquisición e instalación de los sistema de localización en los buques pesqueros*, juntament amb la modificació de la Ordre APA/899/2018, de 23 d'agost, que regula en definitiva un nou annex II d'especificacions tècniques dels equips de seguiment per satèl·lit i el règim transitori.

— Reial decret 1549/2009, de 9 d'octubre, sobre ordenació del sector pesquer i adaptació al Fons Europeu de la Pesca.

Consell Consultiu de les Illes Balears

— Reial decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de ports de l'Estat i de la Marina Mercant

— Reial decret 1035/2017, de 15 de desembre, pel qual es regula l'establiment i el canvi de port base dels vaixells pesquers, i pel qual es modifica el Reial decret 1549/2009, de 9 d'octubre, sobre ordenació del sector pesquer i adaptació al Fons Europeu de la Pesca.

C) *En l'àmbit autonòmic, per ordre cronològic:*

— L'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, aprovat com a reforma total per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, regula a l'article 31.8 la matèria de «ordenació del sector pesquer» com a sector material de desenvolupament legislatiu i d'execució propi de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, a diferència del sector material conegut com a «pesca marítima a les aigües de les Illes Balears» (article 30.50) i a diferència de la matèria «salvament marítim» que figura en l'article 32.12.

— Llei 6/2013, de 7 de novembre, de pesca marítima, marisqueig i aquicultura a les Illes Balears:

Article 46. Definició

1. S'entén per flota de les Illes Balears el conjunt d'embarcacions pesqueres que tinguin el port base a les Illes Balears i estiguin inscrites en el Registre d'Embarcacions Pesqueres de les Illes Balears, en els censos de les modalitats corresponents i en el Cens de la Flota Pesquera Operativa.

2. La inscripció en el Registre d'Embarcacions Pesqueres de les Illes Balears no eximeix del deure d'inscripció en el Registre Mercantil i en els altres registres públics que pertorqui.

Article 47. Port base

1. S'entén per port base el port des del qual l'embarcació du a terme la major part de les activitats d'inici de les sortides a mar, despatx i comercialització de les captures dins el territori de les Illes Balears.

2. Correspon a la conselleria de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears competent en matèria d'ordenació pesquera autoritzar l'establiment i el canvi de port base de les embarcacions, amb l'informe previ de l'autoritat competent en matèria de ports i d'acord amb la legislació bàsica de l'Estat i la reglamentària que aprovi el Govern de les Illes Balears. Reglamentàriament, el Govern de les Illes Balears podrà facultar els consells insulars per autoritzar els canvis de port base dins la mateixa illa.

3. [...]

[...]

Article 52. Adaptació de la flota a la situació de les pesqueries

De conformitat amb l'article 61 de la Llei 3/2001, de 26 de març, de pesca marítima de l'Estat, i sens perjudici de les competències pròpies d'aquest, la conselleria competent en matèria d'ordenació del sector pesquer de l'Administració de la comunitat autònoma

Consell Consultiu de les Illes Balears

de les Illes Balears, havent consultat prèviament els agents socials, i amb la finalitat d'adaptar la flota a la situació dels recursos i propiciar-ne la recuperació i un millor aprofitament, pot incentivar l'aturada temporal o definitiva de determinades embarcacions de pesca.

[...]

Article 53. Llocs de desembarcament i descàrrega

1. Els productes pesquers vius, frescs, refrigerats o congelats, transformats o sense transformar, només poden ser desembarcats o descarregats, en territori de la comunitat autònoma de les Illes Balears, en els ports i altres llocs determinats a aquest efecte per la conselleria del Govern de les Illes Balears competent en matèria d'ordenació pesquera.

[...]

Article 96. Disposicions generals

4. 1. Les funcions de vigilància, inspecció i adopció de les mesures provisionals necessàries per al compliment d'aquesta llei corresponen al personal funcionari al servei del Govern de les Illes Balears i dels consells insulars que les tinguin atribuïdes per l'ocupació del lloc de treball o per habilitació expressa, sens perjudici de les competències que corresponguin als Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat, guardes de pesca marítims o a altres cossos o institucions de les administracions públiques, als quals es pot requerir l'assistència quan sigui necessària.

5. 2. El personal funcionari que preveu l'apartat anterior, en l'exercici de les funcions pròpies, té la consideració d'agent de l'autoritat, i les actes que estengui tenen valor probatori dels fets recollits, sens perjudici del resultat de les actuacions prèvies o posteriors que, si escau, es duguin a terme i de les proves que en defensa dels seus drets i interessos puguin aportar les persones interessades.

6. 3. Als efectes de la constatació dels fets infractors en les matèries i els àmbits regulats en aquesta llei, es reconeix la condició d'autoritat als funcionaris o agents d'altres òrgans o administracions públiques amb funcions inspectores en matèria de salut, sanitat animal, alimentació, consum, comerç, transport i medi ambient, quan en l'exercici de les funcions pròpies observin l'incompliment de les normes de pesca marítima, marisqueig i aquicultura, com també de la circulació, comercialització o transformació dels seus productes i formalitzin l'acta de denúncia corresponent, que ha de ser traslladada a la conselleria competent.

7. 4. El personal al servei del Govern de les Illes Balears destinat a la inspecció i vigilància pesquera ha d'anar identificat correctament, amb el carnet o la placa acreditativa corresponent, i ha de guardar el secret professional en l'exercici de les funcions pròpies. Així mateix, ha de col·laborar i ajudar, quan sigui necessari, en les accions de salvament marítim i de lluita contra la contaminació conformement als plans de contingències i de lluita contra la contaminació marítima accidental.

L'article 113 k)

L'article 113, lletra k) tipifica com a infracció molt greu "No disposar a bord del dispositiu instal·lat de control via satèl·lit o de qualsevol altra naturalesa que estableix la normativa vigent, per causes imputables a la persona interessada". Aquest apartat serveix de fonament legal per a l'aprovació d'aquest reglament; altrament, la disposició final primera habilita expressament al Govern al desenvolupament d'aquesta Llei.

Consell Consultiu 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 interiors de les Illes Balears.

— Decret 5/2015, de 13 de febrer, pel qual es regula el canvi de port base i les autoritzacions d'ús temporal de ports diferents del port base de les embarcacions pesqueres a la comunitat autònoma de les Illes Balears.

— Decret 3/2018, de 23 de febrer, pel qual es regulen els títols professionals del sector pesquer de patró costaner polivalent, patró local de pesca i mariner pescador en l'àmbit de les Illes Balears, i es modifiquen els decrets anteriors.

Quarta

L'anàlisi de la competència reglamentària en la matèria d'ordenació del sector pesquer, que és el propòsit principal del decret en projecte, s'ha fet de forma extensa en el Dictamen 139/2014 (antecedent del Decret 5/2015 esmentat) i en el Dictamen 159/2017 (antecedent del Decret 3/2018 també esmentat).

En substància, i atès que l'Autoritat consultant ja coneix els dictàmens anteriors, basta recordar que ens trobam davant una matèria fortament influenciada per la normativa comunitària europea (sotmesa a reglaments i a continues reformes per aconseguir els fins perseguits dels Tractats, de conservació dels recursos marins) i enquadrada dintre la normativa bàsica estatal (matèria principal de la qual és la conceptuació del port base que figura en el RD 1549/2009 i modificacions inherents). Així les coses, la normativa autonòmica en matèria d'ordenació del sector pesquer, com queda dit, regulada a l'article 31.8 de l'Estatut i no a l'article 30 i no esmentada a l'article 70 de l'Estatut, només pot desenvolupar i concórrer amb la normativa estatal bàsica. Bé és cert que la pesca marítima en aigües interiors de les Illes Balears troba el seu fonament competencial en l'article 30.50, amb els efectes que això implica de limitació també per l'article 149.1.19è de la Constitució pel que fa a la competència exclusiva sobre pesca marítima «exterior» de l'Estat.

En aquest estat de coses, tal com deim en el Dictamen 139/2014:

[...] no hi ha dubte que som en presència d'una regulació normativa que s'engloba, sense dificultats, en la matèria ordenació del sector pesquer, la qual cosa implica afirmar que la competència de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears respecte d'això ve determinada per l'article 31.8 de l'Estatut d'autonomia. Del que s'ha analitzat anteriorment, se'n desprèn, sens dubte, la competència de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears per elaborar i, si escau, aprovar, mitjançant el Consell de Govern, la norma projectada.

Arribats en aquest punt, el Consell de Govern és l'òrgan competent per aprovar aquest Decret, ja que l'article 38.1 de la Llei 4/2001, de 14 de març, reguladora del Govern de les Illes Balears, estableix que la potestat reglamentària de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears correspon al Govern, sens perjudici d'allò que estableixen els apartats 2 i 3 del precepte esmentat pel que fa a la potestat reglamentària dels consellers.

Consell Consultiu de les Illes Balears

El conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca és l'òrgan competent per iniciar i promoure el Projecte *ratione materiae* (Decret 8/2015, de 2 de juliol, de la presidenta de les Illes Balears, pel qual es determina la composició del Govern i s'estableix l'estructura de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears —modificat pel Decret 5/2016, de 6 d'abril, de la presidenta de les Illes Balears—, i el 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 de les Illes Balears).

Aquesta conclusió està reforçada per l'habilitació expressa que figura en la disposició final primera de la Llei 6/2013.

Per altra part, no és sobrer recordar la jurisprudència constitucional en aquesta matèria, de la qual n'és mostra exemplar la STC 166/2013, de 7 d'octubre, en raó d'un conflicte competencial interposat per la Junta de Galícia contra el RD 1549/2009:

3. Expuestas las posiciones de las partes, debemos indicar que sobre el deslinde entre las materias «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero» —elemento esencial de su discrepancia— existe una doctrina constante de este Tribunal (por todas, en las SSTC 56/1989, de 16 de marzo, FJ 5; 91/2001, de 18 de julio, FFJJ 5 y 6 y 38/2002, de 14 de febrero, FJ 8).

De acuerdo con esta doctrina, por pesca marítima hay que entender la regulación de la actividad extractiva. De manera más detallada, la pesca marítima incluye la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca). Del mismo modo, como presupuesto de la señalada actividad extractiva, la pesca marítima incluye también el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros.

Ahora bien, la materia «pesca marítima» es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.19 CE) cuando su regulación se proyecta sobre el mar territorial, la zona económica y las aguas internacionales. Por el contrario, en el caso de que la disciplina de dichas cuestiones se cifa a las aguas interiores de una Comunidad Autónoma, esta resultará competente para establecerla (así, en STC 9/2001, de 18 de enero, FJ 6).

La ordenación del sector pesquero, en cambio, hace referencia a «la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa», incluidas «medidas referentes a las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares» (STC 9/2001, de 18 de enero, FJ 5).

Como criterio complementario de delimitación competencial, la creación de registros o catálogos centralizados de datos no vulnera las competencias autonómicas de ejecución en la materia a que afecte, tratándose de suministro de datos proporcionados por las Comunidades Autónomas.

Cinquena

El Projecte de decret que ens ocupa consta d'un preàmbul, cinc articles, una disposició derogatòria i dues de finals.

Els continguts materials dels articles són:

Article 1. Objecte i àmbit d'aplicació. Especifica en que es tracta d'establir i regular un sistema electrònic de localització de vaixells denominat Sistema de Localització i Seguiment d'Embarcacions Pesqueres de les Illes Balears (SLSEPIB) i que l'àmbit d'aplicació d'aquest decret són les embarcacions pesqueres professionals amb port base a les Illes Balears.

Article 2. Sistema de Localització i Seguiment d'Embarcacions Pesqueres de les Illes Balears. És el sistema electrònic de localització d'embarcacions emprat per l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears per al seguiment de les activitats de la flota pesquera professional balear. Es disposa que el SLSEPIB serà gestionat per la Direcció General de Pesca i Medi Marí, que «dura a terme, al seu càrrec, la incorporació progressiva al sistema dels vaixells pesquers amb port base a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears». L'execució d'aquesta incorporació es farà per resolució del director general.

Article 3. Caixa Verda. És el nom del dispositiu de localització a bord de cada vaixell que garanteix la transmissió de les dades a intervals regulars, que estableix el decret. Es disposa la col·laboració de les «persones responsables dels vaixells pesquers» i el respecte al dispositiu.

Article 4. Accés a les dades de l'SLSEPIB. Es configura el sistema de localització com un instrument de control de l'activitat pesquera i, per tant, es posa a disposició de la inspecció pesquera.

Article 5. Infraccions i sancions. Disposa una remissió íntegra als règims sancionadors de la Llei 6/2013 i de la Llei 3/2001.

La *disposició derogatòria única* és la genèrica i habitual en aquestes normes reglamentàries.

La *disposició final primera* habilita al conseller «per dictar les disposicions necessàries per desplegar aquest Decret i, en particular, mitjançant resolució, per establir les dates d'incorporació dels diferents segments de flota a l'SLSEPIB».

La *disposició final segona* fixa que el reglament entrarà en vigor l'endemà de publicar-se el text aprovat en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

Un cop analitzat el contingut del Projecte, i sens perjudici de les observacions que figuren més avall, es considera que la seva regulació s'adequa, amb caràcter general, a l'ordenament jurídic en què s'insereix i, més en concret, la regulació projectada s'empara en

Consell Consultiu de les Illes Balears

el règim de control i inspecció i ordenació del sector pesquer de la Llei 6/2013, de 7 de novembre, de pesca marítima, marisqueig i aquicultura en les Illes Balears.

Les reflexions que suscita el Projecte giren a l'entorn de dues al·legacions que s'hi han formulat i s'han respost per l'Administració. En primer lloc, la duplicitat de sistemes de localització de «caixes blaves» (provinents de la normativa estatal i europea i que, per ara, no s'implanten en tota la flota pesquera) i les «caixes verdes» (que ara es pretenen regular). Sobre això s'ha d'indicar que la competència en la matèria del Govern de les Illes Balears queda prou definida en la legislació ja anticipada i tal «inconvenient» no passa de ser una lleu molèstia atès que la caixa verda que ara implantarà el Govern autonòmic ho serà a càrrec del propi pressupost públic i d'acord amb un calendari que disposarà l'Administració. Les actuacions requerides als responsables de les embarcacions (armadors i patrons) són realment simples: l'accés a la inspecció i la col·locació del dispositiu o caixa verda i el seu manteniment. Això no obstant, res impedeix de perfeccionar el sistema tecnològic i en el futur evitar la *duplicitat* de sistemes de control, duplicitat que per altra part també tenen altres comunitats autònomes com Andalusia, mitjançant el *Decreto 64/2012, de 13 de marzo, por el que se regulan las jornadas y horarios de las actividades de marisqueo y pesca profesional y el sistema de localización y seguimiento de embarcaciones pesqueras andaluzas*.

En segon lloc, s'ha adduït que el sistema de control hauria d'implantar-se també a la flota de recreació o oci tenint en compte que també duen a terme pesca recreativa i *consumeixen* recursos marins. Com respon la Conselleria, el sistema de control del sector pesquer està pensat i regulat per la flota pesquera professional i no s'hi veu la identitat necessària amb la pesca recreativa, tot i que, no es descarta que més endavant es pugui dur a terme un sistema de localització per aquell tipus d'embarcacions (també per motivacions no només d'ordenació del sector pesquer professional en el qual no hi figuren les recreatives, sinó també per qüestions relatives a la seguretat, la navegació, la recerca, la protecció del patrimoni històric subaquàtic o d'altres que es puguin idear).

Les conclusions favorables anteriors no impedeixen que el Consell Consultiu de les Illes Balears formuli, un cop analitzat el Projecte, les observacions següents:

a) Quant a la cita —en el preàmbul projectat— de l'article 17.6 del Reglament (CE) núm. 1967/2006 (l'anomenat Reglament del «Mediterrani») s'haurà de corregir i substituir per la que pertoca perquè aquest precepte va referit a la pesca recreativa i, precisament, no estam dins aquest supòsit.

b) En el preàmbul és convenient citar correctament també les normes bàsiques estatals que permeten coordinar l'actuació administrativa de control pesquer de l'Estat (tant per l'activitat dels vaixells com per aigües exteriors) i de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (per aigües interiors).

c) En el darrer paràgraf del preàmbul també s'ha d'adequar la fórmula solemne que indiqui si l'Administració segueix o no el criteri d'aquest Consell Consultiu en les observacions essencial, en la forma que exigeix l'article 4.3 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu.

Consell Consultiu de les Illes Balears

d) Sobre l'article 2, quant a la incorporació progressiva de les embarcacions al sistema i la seva autorització o ordenació mitjançant resolució. És naturalment acceptable que la incorporació no sigui automàtica ni massiva sinó sotmesa a un calendari com també pareix que es vol regular en la disposició final primera. Ara bé, convé aclarir que una cosa és el calendari concret per dates d'incorporació, cosa que vindrà determinada, en part per decisions instrumentals que no corresponen al reglament (contractació d'empreses subministradores, instal·ladors, organització de la inspecció de pesca, entre d'altres) i una altra és els criteris de prioritat de la incorporació, és a dir, les regles materials que ordena el Govern per establir aquesta incorporació per fases, etapes o dates. El Consell Consultiu considera que seria oportú, per evitar arbitrarietat, que el reglament ara en projecte incorpori les prioritats d'incorporació al sistema, cosa que sembla independent de les dates concretes o calendari d'incorporacions al Sistema. Per una altra part, cal aclarir també que la resolució del director general pot tenir un doble efecte: a) per establir les dates concretes o calendari i aquesta resolució seria un acte plural que s'hauria de publicar o notificar a tots els interessats si estan definits; b) per executar o disposar la concreta instal·lació a cada embarcació (aquest acte s'ha de notificar a cada embarcació, més concretament, a l'armador registrat del vaixell i al patró per determinar dia i hora i condicions de la instal·lació i això té efectes també de garantia de l'execució correcta del SLSEPIB en concordança amb les exigències de l'apartat 3 de l'article 3 del futur decret).

e) Sobre l'article 4 relatiu a l'accés a les dades del Sistema. S'hi ha d'afegir que també tindran accés les pròpies empreses pesqueres o titulars de les embarcacions pesqueres professionals, els quals també podran fer-ne l'ús que considerin a l'empara de la legislació general.

També volem advertir que l'article 4.2 es remet per error a l'article 2.2 quan hauria de referir-se a l'article 3.1 del Projecte.

f) La disposició final primera s'ha d'entendre completada amb l'article 2.3 i amb les observacions que ja hi hem fet.

g) Cal recordar que els decrets els aprova el Consell de Govern i els promulga la Presidenta de les Illes Balears amb la signatura del conseller competent en la matèria. Per tant, s'ha de corregir en el Projecte la fórmula de signatura, d'acord amb l'article 39.2 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears.

h) Atesa la matèria i en vista de la normativa estatal i europea, no exempta de complexitat, l'Administració promotora podria indicar en una disposició addicional que es facilitarà la coordinació tècnica entre els dos sistemes de control i seguiment; i en una altra disposició addicional establir que les prescripcions tècniques del sistema (les quals no queden ni apuntades) podran ser establertes per resolució del director general, atesa la seva variabilitat per raons de tecnologia.

Per la seva naturalesa, són essencials les observacions de les lletres a), c), d), e) i f). Hauran de ser sotmeses a la consideració de l'òrgan promotor i del que, al seu torn, aprovarà el decret, amb la conseqüent referència en la fórmula promulgatòria en el preàmbul.

III. CONCLUSIONS

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

2a. El procediment d'elaboració d'aquesta disposició és, en termes generals, ajustat a dret; no obstant això, les observacions fetes en la consideració jurídica segona s'han d'atendre en futurs procediments.

3a. El Govern de les Illes Balears és competent, en els termes continguts en aquest dictamen, per aprovar la norma projectada mitjançant un acord del Consell de Govern.

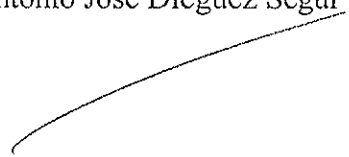
4a. Les observacions formulades de la consideració jurídica cinquena [lletres *a*), *c*), *d*), *e*) i *f*)] tenen *caràcter essencial*, a l'efecte de l'aprovació del decret i per a l'ús de la fórmula ritual «d'acord amb el Consell Consultiu». La resta d'observacions efectuades *no són essencials*, però si fossin ateses podrien millorar la redacció del text definitiu.

Palma, 19 de desembre de 2018

El president

La consellera secretària

Antonio José Diéguez Seguí



Maria Ballester Cardell

