

Dictamen: 33/2023¹
Objeto: Proyecto de decreto por el que se establecen las reservas marinas de ses Bledes y des Vedrà-Vedranell y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas, y se modifican el Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el que se fijan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores del litoral de las Illes Balears, y el Decreto 17/2003, de 21 de febrero, por el que se regula la pesca de artes menores en las aguas interiores de las Illes Balears
Ponente: Antonio José Diéguez Seguí

ANTECEDENTES

1. El 29 de abril de 2022, el director general de Espacios Naturales y Biodiversidad de la Consejería de Medio Ambiente y Territorio solicita al director general de Pesca y Medio Marino de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación el inicio de los trámites para la declaración de la Reserva Marina de Ses Bledes y es Vedrans en la Costa Oeste de Ibiza, en el ámbito de los *lugares de interés comunitario (LIC) de es Vedrà-es Vedranell, Illots de Ponent d'Eivissa*.

Fundamenta su petición en *un informe técnico* del Servicio de Planificación de la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad *justificativo de la necesidad de declaración de una Reserva Marina en el ámbito de las reservas naturales de es Vedrà, es Vedranell y los islotes de Ponent* donde se expone que, durante la tramitación del *Plan de Gestión Natura 2000 de la costa oeste de Ibiza* se ha hecho patente, de acuerdo con un estudio científico del año 2019 sobre las poblaciones de peces de interés pesquero en estas reservas naturales, la necesidad de creación de las reservas marinas de Ses Bledes y es Vedrans con los siguientes objetivos:

- a) Establecer los límites geográficos de estas dos reservas marinas.
- b) Regular las actividades extractivas, tanto profesionales como recreativas y las actividades subacuáticas dentro de las nuevas reservas marinas, de acuerdo con el Decreto 41/2015.
- c) Proteger los hábitats y las especies de interés comunitario y mejorar el estado de conservación de las poblaciones de gorgonias rojas para recuperar el conjunto de los ecosistemas marinos presentes en el ámbito de las reservas naturales de ses Bledes y de es Vedrans.
- d) Incrementar la biomasa de las poblaciones de peces de interés pesquero.
- e) Modificar el Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el que se fijan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores de las Islas Baleares, para prohibir el uso de los posicionadores dinámicos en la pesca recreativa y conservar así los recursos pesqueros.

¹ Contiene un voto particular.

2. En respuesta a esta solicitud, el director general de Pesca y Medio Marino emitió una memoria justificativa de la necesidad de tramitar una *consulta previa* para la creación de las dos nuevas reservas marinas y para la modificación del Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el que se fijan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores del litoral de las Illes Balears y del Decreto 17/2003, de 21 de febrero, por el que se regula la pesca de artes menores en las aguas interiores de las Illes Balears.
3. Vista la memoria justificativa del director general, la consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación ordenó, el 10 de mayo de 2022, la sustanciación de la consulta previa a la elaboración del proyecto de decreto, por un plazo de 15 días hábiles.
4. Durante el trámite de consulta previa se recibieron dos sugerencias y se registraron 30 visitas a la página web de *Participación Ciudadana*, según el certificado del jefe de Negociado de la Dirección General de Participación, Transparencia y Voluntariado de 3 de junio de 2022.
5. El 23 de septiembre de 2022, el jefe del Servicio de Recursos Marinos emite un informe favorable al inicio de la tramitación de un Proyecto de decreto para la creación de las dos nuevas reservas marinas y para la modificación del *Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el que se fijan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores del litoral de las Illes Balears* así como también del *Decreto 17/2003, de 21 de febrero, por el que se regula la pesca de artes menores en las aguas interiores de las Islas Baleares* (modificación que fundamenta en la necesidad de adaptar las características de los palangrillos a los cambios introducidos en materia de pesca de artes menores por el RD 502/2022, de 27 de junio).
6. De acuerdo con el informe previo anterior, la consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación resolvió, el 27 de septiembre de 2022, iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, designar al órgano instructor —al director general de Pesca y Medio Marino— y someter el Proyecto al trámite de audiencia y de información pública.
7. El 25 de octubre de 2022 el jefe del Servicio de Recursos Marinos elaboró un estudio sobre las *cargas administrativas* donde concluyó que la aprobación del proyecto de decreto supondría la creación de nuevas cargas administrativas para la pesca profesional artesanal (de artes menores), para la pesca recreativa (desde embarcación) y para el buceo recreativo, que afectarían a un total de 314 ciudadanos con un coste estimado de 25.902'65 euros.
8. El 28 de octubre de 2022 el jefe del Servicio de Recursos Marinos suscribió una *memoria económica* donde concluyó que no era necesario hacer un estudio del coste ni de la financiación dado que el nuevo Decreto no implicaba la creación de nuevos servicios o la modificación de los existentes. Respecto al sector afectado, estima que el impacto económico para el sector pesquero profesional era positivo dado que supondría el mantenimiento de las capturas (506'4 t) y de los ingresos en primera venta (7.035.791'6 euros).
9. El mismo día el jefe del Servicio mencionado emitió un *informe presupuestario* en el que concluyó que las modificaciones propuestas no tenían ninguna incidencia en los ingresos ni en los gastos del sector público.

10. Según el certificado del secretario del *Consejo Pesquero*, en sesión de 16 de noviembre de 2022 de este organismo se trató el Proyecto de decreto. No obstante lo anterior, no consta que se incorpore el acta correspondiente en el expediente.

11. En el *Boletín Oficial de las Illes Balears* núm. 6, de 14 de enero de 2023, se publicó el anuncio del trámite de información pública del Proyecto de decreto.

12. Consta a continuación en el expediente esta versión inicial del Proyecto que se remite, mediante oficios de 16 de enero de 2023 del secretario general de la Consejería a: todas las secretarías generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; la Dirección General de Pesca Sostenible del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; la Dirección del Área de Agricultura y Pesca de la Administración Periférica del Estado; los consejos insulares; los ayuntamientos de Sant Josep de Sa Talaia y de Sant Antoni de Portmany; la Federación de Entidades Locales de las Illes Balears (FELIB); la Federación Balear de Cofradías de Pescadores; las cofradías de pescadores de Ibiza, Sant Antoni de Portmany y Formentera; la Federación Balear de Actividades Subacuáticas; la Federación Balear de Pesca y Casting; la Asociación Balear de Pesca Marítima Recreativa Responsable; la Asociación de Centros de Buceo de las Islas Baleares; el GEN (Sección insular) del Grupo Balear de Ornitología y Defensa de la Naturaleza (GOB); *World Wildlife Fund*; la Fundación Marilles; la Fundación *Save the Med*; la Sociedad de Historia Natural de Baleares; el Instituto Español de Oceanografía (IEO) y El Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados (IMEDEA).

13. Se certifica también que desde el 16 de enero hasta el 6 de febrero de 2023 se publicó el enlace del Proyecto en la página web de *Participación Ciudadana*, con 135 visitas.

14. El 18 de enero de 2022 el director general de Pesca y Medio Marino remitió el Proyecto de decreto a la directora general de Pesca Sostenible del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para que hiciera la comunicación preceptiva a la Comisión Europea.

15. Manifestaron que no presentaban alegaciones las consejerías de Salud y Consumo, de Educación y Formación Profesional, de Presidencia, Función Pública e Igualdad, de Asuntos Sociales y Deportes.

16. A results del trámite de audiencia otorgado consta que presentaron *alegaciones*:

a) La *Dirección General de Pesca Sostenible*, expone que las delimitaciones que hace el Proyecto de las dos reservas marinas se extiende a parte de las aguas exteriores y recuerda que la competencia exclusiva en materia de pesca *en aguas exteriores* corresponde al Estado a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

b) La Asociación *GOB*, solicitaba que, en relación con las zonas de especial protección, se incluyera una definición y la diferencia con las zonas de protección que hay en otras reservas marinas; establecer la futura reserva marina en los límites de los espacios Red Natura 2000 del plan de gestión de los islotes de Poniente; prohibir la pesca submarina en las reservas marinas y establecer puntos de fondeo fijos para el buceo; regular la pesca recreativa mediante días hábiles; regular la velocidad de las embarcaciones; crear un equipo de vigilancia propio de las nuevas reservas marinas y hacer un seguimiento científico y pesquero; establecer la obligatoriedad de que el sector pesquero declare sus capturas.

c) La *Asociación de Pescadores de las Islas Baleares*, proponía que la limitación de los posicionadores dinámicos fuera sólo para las reservas marinas y que tan solo se limite su uso y posesión de estos instrumentos.

d) La *Federación Española de Actividades Subacuáticas (FEDAS)*, consideraba que la prohibición de la pesca submarina (una modalidad de pesca recreativa) en las áreas de Ses Bledes y del Vedrà-Vedranell era arbitraria y desproporcionada motivo por el que proponían su autorización o, al menos, reducir la superficie de las reservas a sólo las zonas de especial protección. De lo contrario proponía la incorporación de dos miembros más (uno de la Federación y otro de los clubes de pesca submarina de Ibiza) a la Comisión de Seguimiento.

e) La *Asociación «International Forum for Sustainable Underwater Activities» (IFSUA)*, formulaba las mismas alegaciones que la Federación anterior.

f) La Fundación *Marilles* para la conservación del mar balear, propone la activación de la Red Balear de Áreas Marinas Protegidas; ampliar la superficie protegida de las reservas; crear una zona de reserva integral con protección estricta y que todos los islotes tengan un perímetro de seguridad de 100 m sin pesca recreativa; fijar un número máximo de días en que la flota profesional pudiera pescar dentro de las reservas; especificar los indicadores para el seguimiento de las reservas; aumentar la periodicidad de las reuniones de la comisión de seguimiento a dos veces anuales durante los tres primeros años; y modificar el art. 7 y el Anexo I del Decreto 41/2015.

g) La Asociación *«Amigos de la tierra»*, exponía una opinión favorable a la creación de la Reserva Marina y formulaba unas alegaciones muy similares a las de la fundación anterior.

h) La Asociación *«Save the Med Foundation»*, formulaba las mismas alegaciones que la fundación Marilles.

i) El *GEN-GOB de Ibiza*, exponía una opinión favorable a la reserva marina y, en particular, a las reservas integrales si bien proponía algunas modificaciones relativas a las zonas de especial protección; la prohibición de toda clase de pesca marítima y de extracción de flora y fauna marinas en la *Zona de Especial Protección* de la Reserva Marina de es *Vedrà-Vedranell* (con concretas excepciones); la inclusión de restricciones adicionales respecto de la pesca recreativa; la coordinación entre las administraciones para la vigilancia; establecer una reunión anual obligatoria de la comisión de seguimiento y que fuera un órgano de cogestión.

j) La *Cofradía de Pescadores «San Pedro» de Alcúdia*, planteaba una alegación en relación con la modificación del art.6.2 del Decreto 17/2003, de 21 de febrero.

k) La *Cofradía de Pescadores de «San Pedro» de Palma*, proponen la modificación del art.12 del Decreto 31/2021, relativo al descanso semanal del marisqueo profesional.

l) La *Cofradía de Pescadores de Ibiza y la de Sant Antoni de Portmany*, alegan que las zonas de reserva y, particularmente, las zonas de especial protección (ZEP) no han sido consensuadas con el sector. En cuanto a las ZEP de las islas de na Bosc y Na Gorra proponen modificar sus límites y prohibir el buceo turístico y recreativo por los posibles daños a las gorgonias; proponen también que la limitación del punto 5 del art. 5 del Proyecto (pesca

profesional de artes menores) se aplique sólo a la reserva de *Ses Bledes*; y finalmente formulan otras sugerencias de carácter técnico.

m) *La Asociación de Pescadores de las Islas Baleares*, manifiestan su oposición a la modificación del Decreto 34/2014, de 1 de agosto, para incluir la prohibición del uso de posicionadores dinámicos durante el ejercicio de la pesca de embarcación, por considerar que el criterio de precaución no es un argumento válido ni científicamente evidenciado así como se oponen también a la prohibición de la pesca submarina en las reservas marinas porque consideran que va en contra del art. 8.5 de la Ley 6/2013 y del Decreto 41/2015.

n) *El Ayuntamiento de Sant Josep de Sa Talaia*, propone que la prohibición de actividades extractivas en la reserva marina de *Ses Bledes* sea absoluta, excepto para las actividades de gestión de los espacios protegidos y las de carácter científico; alternatively proponen que la prohibición anterior sea absoluta para todas las ZEP de *Ses Bledes*; y que se cree un servicio de vigilancia específico, de acuerdo con la previsión del art. 8.6 de la Ley 6/2013.

o) *El Consell Insular de Menorca*, propone que se aproveche la tramitación de este decreto para modificar el Decreto 26/2019 de la Reserva Marina de la Isla del Aire (modificado por el Decreto 38/2022, de 5 de septiembre).

p) *El Consell Insular d'Eivissa*, a través de un Acuerdo del Consejo Ejecutivo propone que la extensión de las reservas marinas se limite a las *Zonas de Especial Protección*, que serían declaradas reserva integral. Formula también otras sugerencias recogidas en dos informes técnicos (del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca y del Departamento de Medio Ambiente insular) como es la aplicación de la limitación del punto 5 del art. 5 del Proyecto (pesca profesional de artes menores) sólo en la reserva de *Ses Bledes* y que, respecto a las actividades subacuáticas, se identifique los puntos de buceo o que un 10% de la superficie de las reservas marinas sea declarada *reserva integral*.

q) *Varios particulares también presentaron alegaciones*. Este es el resumen:

Algunos practicantes de pesca submarina manifiestan su oposición a la prohibición de la pesca submarina y presentan las mismas alegaciones que la FEDAS e IFSUA.

— Otro particular propone que las reservas marinas sean integrales y que no haya pesca profesional ni recreativa, sino una rotación de la reserva periódicamente.

— Un grupo de particulares conjuntamente con la empresa «*Club Náutico de S'Estanyol de Migjorn*» manifiestan su oposición a la modificación del Decreto 34/2014, de 1 de agosto, para establecer la prohibición del uso de posicionadores dinámicos durante el ejercicio de la pesca de embarcación y alegan los mismos argumentos que la Asociación de Pescadores.

17. Por contra, consta que presentaron propuestas o sugerencias:

— *La Consejería de Modelo Económico, Turismo y Trabajo*, que propone corregir el error material en el título del Real Decreto 502/2002 dado que es el Real Decreto 502/2022.

— *La Agencia Balear del Agua y Calidad Ambiental (ABAQUA)*, que propone especificar cuáles son las «otras actividades» a que se refiere el art.8.1 del Proyecto o bien especificar que están dentro de las materias previstas en el art.1 de la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Illes Balears.

— La *Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad de la Consejería de Medio Ambiente y Territorio*, que propone que en todas las ZEP de *Ses Bledes* la prohibición de actividades extractivas sea absoluta; que se incluya una restricción en relación con los abrojos en el art. 5 sobre la pesca profesional de artes menores y, finalmente, que se valore una firma conjunta con la Consejería de Medio Ambiente y Territorio, dado que una parte de la propuesta original de la Reserva Marina de Ses Bledes está en aguas exteriores.

18. Las *alegaciones, aportaciones y sugerencias* son valoradas en un extenso informe de 15 de febrero de 2023 del jefe del Servicio de Recursos Marinos; la mayoría no son aceptados de forma motivada bien por considerar que no se justifica que la medida propuesta sea beneficiosa para los recursos pesqueros, bien porque no son objeto de la norma propuesta o bien porque son propuestas ya previstas en el Decreto 41/2015 o en la Ley 6/2013. Otras propuestas, en cambio, sí se aceptan y se incorporan a una segunda versión del Proyecto.

19. El 28 de febrero de 2023 tiene entrada en el registro electrónico del Gobierno balear una *solicitud conjunta* formulada, a través de representante legal y dirigida al director general de Pesca y Medio Marino, por el Centro Oceanográfico de Baleares (COB-IEO-CSIC), por el Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados (IMEDEA-CSIC) y por la Universidad de las Illes Balears (UIB), en la que exponen:

Que durante la exposición pública de la tramitación del *Decreto 55/2022, de 19 de diciembre, por el que se regula el buceo en las modalidades profesional, extractivo, científico y para fines de servicio público en las aguas marítimas y continentales de las Illes Balears* (publicado en el BOIB de 20 de diciembre de 2022), los centros de investigación mencionados no presentaron alegaciones, comentarios o sugerencias al mismo por motivos diversos.

Que desde la entrada en vigor del *Decreto 55/2022* se ha producido la *PARALIZACIÓN* de todos los *Proyectos Científicos* en ejecución en las Islas Baleares que incluyen el buceo científico como parte imprescindible de su metodología de investigación. Esta paralización afecta tanto a los proyectos que llevan a cabo los centros de investigación que firman la petición como los que realizan grupos nacionales e internacionales de investigación en el medio marino de las Islas Baleares. En concreto, de las tres entidades firmantes se han paralizado un total de 43 proyectos, 11 de los cuales están financiados por la Unión Europea, con un presupuesto de ejecución total para 2023 de 3'1 M €, y 89 personas afectadas (Anexo I). [...]

Ante la situación descrita y para evitar perjudicar un sector estratégico para las Islas Baleares como es el de la investigación marina se considera necesario elevar una serie de propuestas de modificación al *Decreto 55/2022*.

Por todo lo expuesto las entidades interesadas solicitan la modificación de los requisitos de titulación exigidos en el artículo 6.4 —letras a) y c) —del actual *Decreto 55/2022* para obtener la «*tarjeta de acreditación de identidad subacuática*», cualificación profesional que permite ejercer el buceo científico, por lo que presentan sus propuestas de modificación adaptadas, según sostienen, al marco normativo establecido por el Real Decreto 550/2020. Adjuntan con su escrito una relación de los proyectos afectados.

20. En el expediente consta también *el informe favorable* de la técnica del Instituto *Balear de la Mujer* en el que concluye que el Proyecto no incide sobre las desigualdades entre mujeres y hombres y se considera neutro, dado que el género no es relevante para su desarrollo y aplicación y que se ha utilizado un lenguaje no discriminatorio.

21. El día 2 de marzo de 2023, la jefa de los Servicios Jurídicos emite un informe favorable. Considera que no es necesaria la publicación en el Sistema de Cooperación Interadministrativa para dar cumplimiento a la LGUM, justifica que el Proyecto se adecua a los principios de buena regulación e informa de que se han cumplido las exigencias en materia de transparencia, mediante la publicación del Proyecto y de la documentación obrante en el expediente en el *Portal de Transparencia*, de acuerdo con el certificado que se adjunta como Anexo.

22. El mismo día 2 de marzo de 2023, el director general de Pesca y Medio Marino elabora una tercera y última versión de la *memoria del análisis de impacto normativo* (MAIN), que incluye todos los apartados exigidos por el artículo 60 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, y en el que analiza todas las cuestiones procedimentales y los impactos de la norma proyectada.

En cuanto a los impactos económico y presupuestario, se remite al informe de 28 de octubre de 2022 del jefe del Servicio de Recursos Marinos; *respecto de las cargas administrativas*, al informe de 25 de octubre de 2022 del jefe del referido Servicio.

Justifica también que el Proyecto se adecua a los principios de buena regulación. En cuanto a los impactos del Proyecto, justifica que *no tiene incidencia negativa* en: las familias numerosas, en la infancia y la adolescencia, en la orientación sexual y la identidad de género, en la discapacidad ni sobre el cambio climático y la transición energética. Asimismo justifica que no es necesario solicitar dictamen al Consejo Económico y Social, dado que el Proyecto no regula de forma directa ni estructural materias socioeconómicas, laborales ni de empleo, y considera que no es necesario, tampoco, dar cumplimiento al trámite del artículo 14 de la LGUM dado que el objeto del proyecto no tiene incidencia relevante en la unidad de mercado.

En cuanto a las *alegaciones y aportaciones presentadas en el trámite de consulta previa como en el trámite de audiencia y de información pública*, el director general se remite aquí a la valoración recogida en el informe del jefe de Servicio de Recursos Marinos de 15 de febrero de 2023, que da por reproducida.

No obstante, en el apartado quinto de la MAIN y en respuesta a la solicitud conjunta de 28 de febrero de 2023 anterior de las entidades de investigación del CSIC en las Illes Balears, del Centro Oceanográfico de las Baleares COB-IEO-CSIC, del Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados y de la UIB, el director general considera oportuno, *«para dar respuesta a la problemática planteada»*, aprovechar este procedimiento de elaboración normativa para incluir en el Proyecto la modificación propuesta mediante una nueva Disposición adicional tercera bajo el título de *«Modificación del Decreto 55/2022, de 19 de diciembre, por el que se regula el buceo en las modalidades profesional, extractivo, científico y para fines de servicios públicos en las aguas marinas y continentales de las Islas Baleares»*. Fundamenta su decisión en los siguientes argumentos:

- Les entitats proposants de la modificació normativa són les mateixes que haurien de ser escoltades en el tràmit d'audiència i d'informació pública i aglutinen quasi el 100% del busseig científic que es dur a terme a les Illes Balears.
- En tot cas, la modificació que es preveu resulta beneficiosa pel col·lectiu de bussejadors científics i en cap cas gravosa per qualsevol altre col·lectiu.

— L'inici d'un procediment reglamentari de modificació del Decret 55/2022 no solucionaria el problema de referència amb la rapidesa que ho requereix. Hem de recordar la paralització dels projectes científics que això suposaria amb les corresponents pèrdues acadèmiques, econòmiques i investigadores.

— El nombre de projectes paralitzats és de 43, dels quals 11 estan finançats per la Unió Europea amb un pressupost total per a l'any 2023 de 3'1 M € i 89 persones afectades.

— No es lesiona en cap cas la seguretat jurídica dels ciutadans.

En definitiva, s'ha adoptat aquesta decisió una vegada ponderats els interessos directament afectats enfront de l'alternativa d'iniciar un nou procés de modificació reglamentari, ja que la mesura que s'adopta resulta proporcionada en relació amb els resultats que es persegueixen.

23. Se incorporan al expediente las versiones definitivas del Proyecto en catalán y castellano, autenticadas por el secretario general.

24. El 6 de marzo de 2023 la presidenta de las Illes Balears solicita formalmente, a instancia de la consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación, la emisión de dictamen al presidente del Consejo Consultivo de las Illes Balears.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera

La presidenta de las Illes Balears está legitimada para formular la consulta, de acuerdo con el artículo 21. *a* de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo, y el Consejo Consultivo es competente para atenderla. La intervención de esta institución tiene carácter preceptivo, ya que se trata de una disposición reglamentaria no organizativa, según el artículo 18.7 de la citada Ley, dado que la norma en tramitación es *el Proyecto de decreto por el que se establece la Reserva Marina de Ses Bledes y de es Vedrà y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas, y se modifican el Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el que se fijan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores del litoral de las Illas Balears y el Decreto 17/2003, de 21 de febrero, por el que se regula la pesca de artes menores en las aguas interiores de las Illes Balears.*

Segunda

1. Serán de aplicación al procedimiento de elaboración del Proyecto de decreto las disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, si bien debe tenerse en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628/2016, tal y como ya se ha hecho constancia en los últimos dictámenes de este Consejo Consultivo, y que desarrolla sus efectos a partir de haberse publicado en el BOE núm. 151, de 22 de junio de 2018, en el sentido siguiente: no resulta exigible a las comunidades autónomas la publicación de sus iniciativas legislativas en el plan anual normativo previsto en el artículo 132 de la Ley 39/2015; el trámite de consulta previa regulado en el artículo 133 sigue siendo exigible, aunque no en los mismos términos establecidos en este precepto —aplicable al Estado—, y se podrá prescindir de él en los

términos de lo dispuesto en el primer párrafo del apartado 4 de este artículo 133. Por otro lado, se deben cumplir los trámites previstos en la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears.

2. En el expediente constan los siguientes trámites:

— Resolución de inicio del procedimiento por parte de la consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación de 27 de septiembre de 2022. Esta resolución se dicta tras la petición del director general de Espacios Naturales y Biodiversidad de la Consejería de Medio Ambiente y Territorio de 29 de abril de 2022, que se fundamenta en un informe técnico del Servicio de Planificación justificativo de la necesidad de declaración de una Reserva Marina en el ámbito de las reservas naturales de es Vedrà, es Vedranell y los islotes de Ponent.

— Consulta previa.

— Informe del *Consejo Pesquero* exigido en el artículo 45. g de la Ley 6/2013 (si bien no consta el acta correspondiente a la sesión). Es necesario que se incorpore, por tanto, al expediente el acta en que figurarían las opiniones y las deliberaciones de este órgano de consulta en esta materia lo que permitiría al Consejo Consultivo conocer las valoraciones del sector afectado. Esta observación no es esencial, pero debería ser tenida en cuenta en futuros expedientes, tal y como ya hemos dicho en numerosas ocasiones (la última, en el Dictamen 52/2022, sobre la Reserva Marina de las Islas del Toro y de los Malgrats).

— Memoria económica y también presupuestaria.

— Informe de cargas administrativas.

— Trámite de información pública, audiencia del sector afectado y participación ciudadana.

Informe técnico favorable en relación con las repercusiones ambientales del Proyecto en la Red Natura 2000.

— Estudio de las alegaciones y aportaciones, con justificación motivada de las que son rechazadas.

— Informes favorables sobre el nulo impacto en materia de género.

— Comunicación preceptiva a la Comisión Europea, de 18 de enero de 2022, en cumplimiento del trámite previsto en el *Reglamento (CE) nº 1967/2006, del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, relativo 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) nº 2847/93 y se deroga el Reglamento (CE) nº 1626/94.*

— Informe preceptivo del Servicio Jurídico.

— Justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación.

— Justificación de que el Proyecto no tiene ninguna incidencia en la unidad de mercado.

— Certificado relativo al cumplimiento de los requisitos en materia de transparencia.

— *Memoria de evaluación de impacto normativo* (MAIN), con el contenido exigido por la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears: oportunidad de la propuesta normativa y justificación de la necesidad de regulación; rango normativo utilizado; fijación de los objetivos y finalidades de la norma; marco normativo en que se inserta el Proyecto;

relación de disposiciones vigentes que el Proyecto afecta o deroga; adecuación al orden de distribución de competencias y relación con el ordenamiento estatal y europeo; no incidencia negativa en los ámbitos de las familias numerosas, la infancia y la adolescencia, la orientación sexual y la identidad de género, la discapacidad y el cambio climático y la transición energética.

— Justificación de que no es necesario solicitar Dictamen al Consejo Económico y Social.

3. No obstante, una vez analizado el procedimiento seguido consideramos que *en líneas generales* se adecua a derecho si bien, antes de la aprobación del Decreto por Consejo de Gobierno, la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación impulsora de la norma debe atender la siguiente observación:

— En particular, con respecto a la versión final de la MAIN emitida por el director general de Pesca y Medio Marino debemos observar que, *tras analizar las alegaciones y sugerencias presentadas en los trámites de consulta previa, de audiencia y de información pública sobre el Proyecto* y reproducir aquí las valoraciones efectuadas por el jefe de Servicio de Recursos Marinos en su informe de 15 de febrero de 2023, el director general explica —en *el apartado quinto, relativo a los informes y dictámenes preceptivos*— que recibió, con posterioridad al informe de impacto de género, una solicitud conjunta suscrita por el vicerrector de Política Científica y de Investigación de la UIB y por los representantes institucionales de las entidades CSIC en las Islas Baleares, del Centro Oceanográfico de las Baleares COB-IEO-CSIC y del Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados, por la que exponían la situación de paralización de la actividad investigadora y del buceo científico a raíz de la entrada en vigor del Decreto 55/2022, de 19 de diciembre, por lo que instaban al director general a su modificación de conformidad con las propuestas que presentaban.

En respuesta a su solicitud, el director general considera *oportú*, para dar respuesta a la problemática planteada, aprovechar este procedimiento de elaboración normativa para incluir en el Proyecto la modificación propuesta mediante una nueva *Disposición adicional tercera* bajo el título de «*Modificación del Decreto 55/2022, de 19 de diciembre, por el que se regula el buceo en las modalidades profesional, extractivo, científico y para fines de servicios públicos en las aguas marinas y continentales de las Islas Baleares*». Fundamenta su decisión esencialmente en que las entidades proponentes de la modificación normativa «*[...] són les mateixes que haurien de ser escoltades en el tràmit d'audiència i d'informació pública i aglutinen quasi el 100% del busseig científic que es dur a terme a les Illes Balears*» y en que: «*[...] l'inici d'un procediment reglamentari de modificació del Decret 55/2022 no solucionaria el problema de referència amb la rapidesa que ho requereix. Hem de recordar aquí la paralització dels projectes científics que això suposaria amb les corresponents pèrdues acadèmiques, econòmiques i investigadores.*»

No obstante, debemos advertir aquí que, a través de esta *nueva Disposición adicional tercera* se incorporan en el proyecto una serie de *modificaciones sustanciales* que afectan a los requisitos de titulación que exige el artículo 6.4 —letras a) y c) —del actual Decreto 55/2022 para obtener la «*tarjeta de acreditación de identidad subacuática*», cualificación profesional que permite ejercer la actividad del buceo científico. Tal como dijimos en nuestro anterior Dictamen 51/2022 —sobre el proyecto de decreto aprobado después por el Gobierno balear con la fórmula «*oït el Consell Consultiu*» como Decreto 55/2022, de 19

de diciembre—sobre la regulación del buceo científico y los diferentes tipos de titulación exigidos por el artículo 6 del proyecto (Consideración Jurídica 5ª):

[...] En primer lugar, como hemos anticipado, la elección de regular el *buceo científico* junto con el buceo profesional, extractivo y para fines de servicio público no es una opción que pueda tildarse de ilegal. Ahora bien, debe tenerse en cuenta la norma ya citada del artículo 50 del RD 550/2020 el cual en cuanto a «normas de seguridad aplicables al buceo científico» señala las del buceo recreativo en determinadas condiciones. *El Proyecto distingue en diversos preceptos el buceo científico del buceo profesional. Tanto es así que el art. 6 regula distintos tipos de titulación que se admiten en el buceo científico.*

En segundo lugar, y ello se conecta con la deficiencia procedimental que se ha apuntado, respecto de la LGUM, es importante que la Consejería tenga en cuenta la incidencia de la regulación sobre «las condiciones para ejercer la actividad de buceo en las modalidades profesional, extractiva, científica y para fines de servicio público». *El horizonte del decreto debe ser partir de la normativa de titulación académica o profesional, la de cualificación profesional y la de regulación de la actividad (de competencia estatal y europea).* Por su parte, en materia de seguridad de la vida humana en el mar, debe cumplirse lo preceptuado 14 en el RD 550/2020, en el cual el Estado regula de acuerdo con sus competencias, cualquier actividad de buceo. [...]

Y, más adelante, en nuestra Consideración Jurídica 6ª, sobre este mismo precepto del proyecto relativo a las «*tarjetas de acreditación de identidad subacuática*» también dijimos:

El precepto en realidad se dedica a enumerar las posibles titulaciones académicas o profesionales que integrarán (como requisito previo e inmodificable) la cualificación profesional (la tarjeta de identidad profesional).

En primer lugar, sin carácter esencial, se sugiere un cambio de denominación que se ajuste a la Ley autonómica («tarjeta de identidad profesional»)).

Es cierto, como advierte la Consejería, que la normativa de titulaciones radica todavía en la norma reglamentaria básica de 1969 y 1973 ya que los títulos de formación profesional reglada (los regulados por el RD 1073/2012 ya citado) no sustituyen ni se equiparan con absoluta correspondencia con los anteriores. Además, existen todavía equivalencias de los títulos militares y los deportivos hasta cierta fecha con los actuales profesionales.

Y es al Estado a quien le compete regular las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30 CE).

En este contexto, la posición del poder reglamentario autonómico debe reconocerse difícil y es suficiente con referirse a los títulos profesionales válidos para el Estado, por lo que el apartado 2 del artículo debe fijar con la mayor claridad posible los títulos profesionales aceptados para reconocer el ejercicio de la actividad, es decir, para las cualificaciones profesionales. Junto con el título va a exigirse también la edad y el reconocimiento médico apto. [...]

En atención a lo expuesto, al tratarse esta *disposición adicional tercera* del proyecto de una *modificación sustancial* del proyecto nos encontramos con que el texto final objeto de consulta no se ha sometido a los *trámites de audiencia y de participación pública*, lo que supone una indefensión al sector afectado. En efecto, las entidades firmantes no aglutinan el 100% del buceo científico pues existen *otras* entidades interesadas que, en su día, ya formularon alegaciones sobre esta misma cuestión en el seno del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto examinado en nuestro referido Dictamen 51/2022.

En consecuencia, si se aprobase el decreto proyectado con esta disposición sería nulo de pleno derecho de conformidad con lo dispuesto en el art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del PACAP, por vulnerar el procedimiento legalmente establecido en la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears para la elaboración de disposiciones reglamentarias, al haber prescindido de los anteriores trámites que, de acuerdo con nuestra doctrina tienen carácter esencial (*dictámenes 20/2017 y 130/2013*, entre otros, relativos a otros proyectos normativos donde advertimos, como aquí, modificaciones sustanciales). Por tanto, en atención a lo expuesto, debe suprimirse del Proyecto esta disposición adicional tercera antes de su aprobación como Decreto por el Consejo de Gobierno. Esta observación tiene *carácter esencial*.

Tercera

El objeto del Proyecto de decreto es triple:

- Crear la *Reserva Marina de Ses Bledes y la Reserva Marina d'es Vedrà-Vedranell* y regular las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas.
- Modificar el Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el que se fichan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores del litoral de las Illes Balears.
- Modificar el Decreto 17/2003, de 21 de febrero, por el que se regula la pesca de artes menores en las aguas interiores de las Illes Balears (ya modificado por el Decreto 118/2005, de 8 de noviembre).

Desde el punto de vista competencial, respecto de la creación y la regulación de las dos nuevas reservas marinas el Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones en que ha quedado patente la *postura mayoritaria*, y que entiende como indiscutible la competencia autonómica para aprobar esta norma. Como ejemplos podemos mencionar el Dictamen 106/2018 así como también los más recientes dictámenes 32/2019, 20/2022 y 52/2022, en los que se expone lo establecido ya en el Dictamen 37/2015, que no reiteramos para evitar repeticiones innecesarias. Partiendo de esta doctrina y dado que las reservas objeto de creación limitan con aguas exteriores, es clara la competencia autonómica para la creación y también para la gestión, de conformidad con el artículo 8 (apartados 1 y 2) de la *Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura de las Illes Balears*.

El Gobierno de la Comunidad Autónoma es el titular de la potestad reglamentaria, dado que la disposición final primera de la Ley 6/2013 la habilita para dictar las disposiciones necesarias para desarrollar y aplicar esta Ley, y que la creación de las nuevas dos reservas así como también la regulación de las actividades que se pueden llevar a cabo debe entenderse como un desarrollo reglamentario de primer grado del artículo 8.1 de la Ley 6/2013 que corresponde al Gobierno de las Illes Balears, sin perjuicio de las competencias de ejecución que ya hubieran asumido los consejos insulares de Menorca, Ibiza y Formentera.

Por otra parte, en cuanto a la *modificación del Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el que se fijan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores del litoral de las Illes Balears*, debemos confirmar igualmente aquí la competencia del

Gobierno balear para aprobar la modificación en la línea de lo que consideramos en el *Dictamen 63/2014*, precisamente con carácter previo y preceptivo sobre el proyecto aprobado después como el Decreto mencionado.

Finalmente, en cuanto a la *modificación del Decreto 17/2003, de 21 de febrero, por el que se regula la pesca de artes menores en las aguas interiores de las Illes Balears*, debemos confirmar igualmente aquí la competencia del Gobierno balear para aprobar la modificación en la línea de lo que consideramos en nuestro anterior *Dictamen 92/2002*, precisamente con carácter previo y preceptivo sobre el proyecto aprobado como el citado Decreto, y en nuestro *Dictamen 111/2005*, emitido sobre el proyecto que lo modificó (aprobado como Decreto 118/2005, de 8 de noviembre).

Así pues, el artículo 30.22 del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares otorga a la Comunidad Autónoma la competencia en materia de pesca y actividades recreativas en aguas interiores. El artículo 8.1 de la Ley 6/2013 establece que las reservas marinas sólo pueden ser creadas, modificadas o revocadas por la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y se le atribuye la potestad para crear y definir los límites de la reserva y gestionarla, dado que limita con aguas exteriores.

La competencia del Gobierno de las Islas Baleares para aprobar, mediante un decreto, la norma propuesta viene avalada también por el Decreto 11/2021, de 15 de febrero, de la presidenta de las Illes Balears, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. El artículo 2.10. b de este Decreto dispone que la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación ejerce, entre otras, la competencia en materia de reservas marinas.

Cuarta

1. Respecto al *marco normativo en que se inserta la norma*, debemos remitirnos aquí al marco normativo europeo, estatal y autonómico recogido en nuestro reciente *Dictamen 52/2022*, que damos por reproducido si bien debemos hacer una mención aquí de la siguiente normativa aprobada con posterioridad sobre la materia:

a) Dentro del bloque de normativa estatal:

— El Real Decreto 502/2022, de 27 de junio, por el que se regula el ejercicio de la pesca en los caladeros nacionales.

b) Dentro del bloque de la normativa autonómica:

— Decreto 38/2022, de 5 de septiembre, por el que se establece la Reserva Marina de las Islas del Toro y de las Malgrats y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas, y se modifican el Decreto 26/2019 de la Reserva Marina de la Isla de l'Aire y el Decreto 41/2015, por el cual se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas en las reservas marinas de las aguas interiores del litoral de las Illes Balears.

— Decreto 15/2022, de 16 de mayo, por el que se establece un Plan de Gestión para la Pesca Profesional Artesanal en las Aguas Interiores de las Islas Pitiusas y se modifica el Decreto 38/2018, de 16 de noviembre, por el cual se establece la Reserva Marina de la

Punta de Sa Creu y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas.

Recordemos aquí que el bloque de normativa autonómica sobre la materia viene encabezado por el artículo 30.22 del Estatuto de autonomía de las Illes Balears y por la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura de las Illes Balears. Ahora bien, con respecto a la MAIN consideramos conveniente que se complete para incluir, en el apartado relativo a las disposiciones reglamentarias, la mención de los decretos anteriores. Asimismo, con respecto al bloque de normativa europea y al bloque de normativa estatal, la MAIN debe completarse también, antes de la aprobación del Decreto por Consejo de Gobierno, con la inserción de toda la normativa vigente sobre la materia recogida en nuestro anterior Dictamen 52/2022, ya referido. Esta observación tiene carácter *esencial*.

2. En cuanto al apartado de relación de disposiciones vigentes que el Proyecto afecta o deroga

Se especifica que se *modifican* tres decretos:

- El Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el que se fichan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores del litoral de las Illes Balears.
- El Decreto 17/2003, de 21 de febrero, por el que se regula la pesca de artes menores en las aguas interiores de las Illes Balears.
- El Decreto 55/2022, de 19 de diciembre, por el que se regula el buceo en las modalidades profesional, extractivo, científico y para fines de servicios públicos en las aguas marinas y continentales de las Illes Balears.

Y se especifica que se *deroga*:

- El artículo 8 del Decreto 45/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece la reserva marina de la costa noreste de Ibiza-Tagomago y en ella se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas.

No obstante, tal como hemos dicho antes, a través de este Proyecto no se puede modificar el Decreto 55/2022, de 19 de diciembre, por tratarse de una *modificación sustancial* del texto final del Proyecto objeto de consulta que no se ha sometido a los trámites de audiencia y de participación pública. En consecuencia, hay que suprimir la cita del Decreto anterior de este apartado de la MAIN sobre disposiciones afectadas. Esta observación tiene carácter *esencial*.

Quinta

En cuanto a la estructura del Proyecto, éste contiene un preámbulo, diez artículos, tres disposiciones adicionales, una derogatoria única, dos disposiciones finales y dos anexos.

Una vez examinado su contenido, consideramos conveniente formular las siguientes observaciones:

A) Con respecto al preámbulo:

En líneas generales lleva a cabo su función, dado que justifica que se cumplen *los principios de buena regulación* del artículo 49 de la Ley 1/2019 y concreta el título competencial que habilita al Gobierno balear para aprobar el Decreto. En cuanto al objeto y oportunidad de esta propuesta normativa, en el preámbulo se justifica también la necesidad de creación de las dos nuevas reservas marinas en los siguientes términos:

[...] El Decret 49/2022, de 5 de desembre, pel qual s'aprova el Pla de Gestió Natura 2000 Costa Oest d'Eivissa, ha declarat zones especials de conservació (ZEC) cinc llocs d'importància comunitària (LIC) de les Illes Balears, entre els quals es troben el LIC ES0000078 es Vedrà–es Vedranell i el LIC ES5310023 illots de Ponent d'Eivissa. El Pla preveu la creació de dues reserves marines a les illes Bledes i a les illes des Vedrà i es Vedranell, perquè (segons l'apartat 5.9.1) «quedi garantida la protecció de les comunitats de gorgònies i la recuperació de les poblacions íctiques, d'acord amb el potencial de la zona» i, fins i tot, en proposa unes àrees concretes. Així mateix, el mateix Pla (apartat 5.9.2) indica que «l'activitat pesquera i el marisqueig marí a l'àmbit de les reserves marines de ses Bledes i des Vedrà i es Vedranell es durà a terme d'acord amb el que estableixi el decret de declaració corresponent, que aprovarà l'òrgan competent en matèria de pesca, tenint en compte el que estableix aquest pla».

Un estudi científic recent de les poblacions de peixos d'interès pesquer de la costa oest d'Eivissa ha posat de manifest que, tant a l'àrea des Vedrà i es Vedranell com a les illes Bledes, aquestes es troben molt malmeses, en particular quant a la biomassa observada respecte de la potencial que es podria esperar en uns espais amb unes condicions ambientals òptimes per acollir densitats íctiques molt elevades. La creació de les reserves marines des Vedrà-Vedranell i de ses Bledes suposarà la recuperació ràpida de les poblacions de peixos sedentaris, tant en aquests dos arxipèlags com al seu entorn més immediat i, en conseqüència, una millora substancial en els rendiments de les activitats econòmiques (pesca artesanal i busseig turístic) basades en aquest bé públic. Així mateix, la creació de les reserves marines de ses Bledes i des Vedrà-Vedranell comportarà la recuperació del conjunt dels ecosistemes marins presents en aquests illots, i més concretament la millora en la protecció i conservació de les poblacions de gorgònia vermella (*Paramuricea clavata*) que hi ha allà davant les amenaces que representen algunes modalitats de pesca o determinades activitats no regulades que afecten la integritat de l'organisme i el seu hàbitat. La gorgònia vermella és una espècie vulnerable d'un valor patrimonial elevat i dins les reserves proposades es troben algunes de les escasses poblacions localitzades sobre parets verticals submergides de les Illes Balears. [...]

Por otro lado, tal y como hemos dicho el Proyecto tiene por objeto la modificación del Decreto 41/2014, de 1 de agosto, por el que se fichan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores de las Illes Balears y del Decreto 17/2003, de 21 de febrero, por el que se regula la pesca de artes menores en las aguas interiores de las Illes Balears. Con respecto al primero, la modificación propuesta, de carácter técnico, se justifica en la necesidad de evitar prácticas abusivas en la pesca recreativa desde embarcación que sean contrarias a la gestión sostenible de recursos biológicos marinos. Así se explica en el preámbulo:

Mitjançant aquest Decret, es modifica el Decret 41/2014, 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, introduint la limitació dels posicionadors dinàmics en l'exercici de la pesca recreativa des d'embarcació, atès que la millora tecnològica constant dels enginyers que s'utilitzen en la pesca recreativa des d'embarcació obliga a adaptar la normativa per esmenar les pràctiques abusives contràries a la gestió sostenible dels recursos biològics marins, a l'empara del criteri de precaució recollit al Reglament (UE) 1380/2013, d'11 de desembre, del Parlament Europeu i del Consell sobre la política pesquera comuna.

Respecto a la modificación puntual del segundo –del Decreto 17/2003, de 21 de febrero– se justifica en el preámbulo en la necesidad de adaptar la normativa autonómica sobre la materia a la estatal y, más en particular, al Real Decreto 502/2022, 27 de junio, por el que se regula el ejercicio de la pesca en los caladeros nacionales.

No obstante, llegados a este punto debemos advertir aquí que, *el artículo 13* del Decreto 34/2014 que el proyecto pretende modificar se trata de un *principio general*, que se aprobó por el Gobierno balear de acuerdo con el artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, tal como establece la disposición final primera de este mismo Decreto. Por tanto, de acuerdo con la doctrina recogida en nuestro anterior *Dictamen 63/2014* (relativo al proyecto de decreto que luego se aprobó como Decreto 34/2014) al tratarse de una materia propia de los consejos insulares la potestad reglamentaria del Gobierno balear está restringida y sólo puede establecer principios generales normativos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Por consiguiente, debe incluirse en el preámbulo la mención de este título competencial que habilita al Gobierno balear a la modificación del Decreto 34/2014 referido.

Por otro lado, el preámbulo no incluye tampoco la justificación de la concreta derogación del artículo 8 del *Decreto 45/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece la Reserva Marina de la Costa Noreste de Ibiza-Tagomago y en él se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas*, que se prevé a través de la disposición derogatoria única del Proyecto, por lo que debe completarse e incluirse antes de la aprobación del Decreto.

Finalmente, por los motivos ya expuestos en la consideración jurídica anterior, debe suprimirse del Preámbulo la referencia expresa a la modificación del *Decreto 55/2022, de 19 de diciembre, por el que se regula el buceo en las modalidades profesional, extractivo, científico y para fines de servicio público en aguas marítimas y continentales de las Illes Balears*, prevista en la disposición adicional tercera del proyecto que, tal como hemos avanzado, debe también suprimirse.

Estas tres observaciones tienen carácter *esencial*.

B) Con respecto a la parte dispositiva del proyecto:

1. El artículo 1 regula el objeto y la delimitación geográfica de la Reserva Marina de Ses Bledes y de la Reserva Marina des Vedrà-Vedranell, comprendidas en las aguas interiores, y que vienen representadas en el anexo 1 y 2 del proyecto, respectivamente.
2. El art.2 crea una «zona de especial protección» dentro de la Reserva Marina de Ses Bledes, que fundamenta en la protección de las colonias de gorgonias que allí se asientan, donde establece la prohibición de toda clase de pesca marítima y la extracción de flora y fauna marinas, con una serie de excepciones que prevé. Hay que observar aquí que el artículo 8.4 de la Ley 6/2013 prevé la facultad de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears de establecer, dentro de las reservas marinas, «zonas de reserva integral» donde se prohíban las actividades subacuáticas o cualquier tipo de pesca marítima o de extracción de flora o fauna marinas, como es el caso. Se recomienda, no obstante, por mayor claridad de la norma, utilizar en este artículo del Proyecto la misma terminología de la Ley balear y sustituir la referencia a «zonas de especial protección» por «zonas de reserva integral». Esta observación no tiene carácter esencial.

3. El artículo 3 crea una «*zona de especial protección*» dentro de la Reserva Marina des Vedrà-Vedranell donde establece la prohibición del calado de trasmallos. Damos por reproducida aquí nuestra observación anterior.

4. El artículo 4 prohíbe toda clase de pesca marítima y de extracción de flora y fauna marinas en las dos nuevas reservas marinas, con las excepciones que se indican en el apartado segundo de este mismo artículo y que luego se desarrollan en los artículos siguientes. Este precepto prohíbe también la captura y retención a bordo de las especies protegidas que se relacionan en el *anexo 1* del Decreto 41/2015, de 22 de mayo.

5. El artículo 5, regula la *pesca profesional de artes menores dentro de* las dos nuevas reservas marinas (que sólo se podrá practicar de acuerdo con las condiciones que establece el Decreto 41/2015) y el artículo 6, *la pesca recreativa y el marisqueo recreativo*.

6. En cuanto al artículo 7, relativo a las *actividades subacuáticas*, en su apartado cuarto se habilita a la Dirección General de Pesca y Medio Marino para establecer, si procede, *puntos de buceo* en las reservas marinas, previa la elaboración de un estudio sobre esta actividad. No obstante, hay que advertir aquí que el director general sólo puede emitir una resolución para establecer estos puntos de buceo y que las *resoluciones*, en tanto que son actos administrativos no son el instrumento jurídico adecuado para regular cuestiones de carácter general y estable dado que, por razones de seguridad jurídica, deben contemplarse en una disposición reglamentaria como es un decreto, todo de conformidad con nuestra doctrina (Dictamen 52/2022 y 37/2015, entre otros). Esta cuestión de los puntos de buceo debería regularse en este decreto, del mismo modo que se regulan las zonas especiales de buceo en el Decreto 38/2022, señalando aquellas zonas en las que se pueden instalar los puntos de buceo, permitiendo que mediante resolución del director general se pueda concretar la ubicación de los puntos de buceo dentro de las zonas delimitadas por este decreto, teniendo esta resolución carácter de acto administrativo general debiendo por ello ser objeto de publicación de acuerdo con el artículo 45.1 de la LPACAP. Esta observación tiene carácter *esencial*.

7. Con respecto al artículo 8, relativo a las *medidas para garantizar la conservación de los recursos marinos*, su apartado primero faculta a la Dirección General de Pesca y Medio Marino, con el fin de garantizar la conservación de los recursos marinos, para establecer «[...] *medidas de regulación más restrictivas* del esfuerzo pesquero para la pesca artesanal y recreativa, zonas o periodos de veda o *regulaciones* para el buceo y cualquier actividad que pueda afectar a los recursos marinos vivos», todo «de acuerdo con el artículo 8.3 de la Ley 6/2013 [...]». No obstante lo anterior, si bien este precepto legal establece que puede ser objeto de *regulación*, en el seno de las reservas marinas, cualquier actividad que pueda afectar a los recursos marinos vivos, debemos advertir aquí, que el director general no puede, mediante una resolución –acto administrativo– modificar la regulación general prevista, con carácter general y estable, en una disposición reglamentaria como es el decreto proyectado, aunque se establezca en el mismo reglamento, por lo que debe suprimirse la habilitación anterior. Esta observación tiene carácter *esencial*.

8. El artículo 9 regula la *Comisión de Seguimiento* como órgano colegiado de acuerdo con el artículo 8.7 de la Ley 6/2013, y con la finalidad de promover la participación pública, con funciones informativas y consultivas. El proyecto prevé que la comisión de seguimiento será conjunta para las dos reservas que se crean y compartida con la Reserva Marina de la

Costa Nordeste de Ibiza-Tagomago. En su apartado primero este artículo 9 del proyecto regula detalladamente su composición y, en su apartado tercero, prevé que su composición debe ser paritaria o equilibrada en aplicación del artículo 4 de la Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres.

En cuanto al régimen jurídico de organización y funcionamiento de la comisión, el apartado segundo se remite aquí a lo previsto en «[...] *la legislación reguladora de los órganos colegiados de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y la estatal*», si bien recomendamos aquí, con carácter no esencial y para mayor claridad de la norma, identificarla.

Por otro lado, el apartado cuarto del proyecto habilita a la consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación —órgano competente *ratione materiae*— a modificar la composición de la comisión de seguimiento mediante una *orden*, disposición reglamentaria de rango inferior a un decreto. En este punto queremos recordar únicamente aquí que, en todo caso deberá seguir el procedimiento legalmente previsto en el artículo 53.1 de la Ley 1/2019 del Gobierno de las Illes Balears para la aprobación de las disposiciones reglamentarias de carácter organizativo *siempre y cuando* su objeto se limite a desarrollar el contenido del decreto cuyo proyecto es ahora objeto de esta consulta, por lo que nuestra intervención sería en ese caso facultativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.7 *b* de la Ley 5/2010 reguladora de este órgano consultivo.

9. El artículo 10, sobre infracciones y sanciones, recuerda que el régimen sancionador aplicable «[...] *a les infraccions que disposa aquest Decret* és el que estableixen els capítols I, II, III i IV del títol XII de la Llei 6/2013 i les disposicions que concorden».

Debe corregirse y eliminarse la referencia a «*las infracciones*», ya que en el texto del Decreto no se establecen infracciones, ni se podrían establecer infracciones en aplicación de la reserva legal en materia sancionadora. Esta observación es *esencial*. Así también lo consideramos en nuestro anterior Dictamen 32/2019 y en nuestro reciente Dictamen 52/2022.

10. La disposición adicional primera modifica el *Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el que se fijan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores de las Illes Balears*, para incorporar un nuevo apartado a su artículo 13 —que se trata de un *principio general*, tal como hemos dicho— e introducir la limitación de los posicionadores dinámicos en el ejercicio de la pesca recreativa desde embarcación.

La Asociación de Pescadores de las Illes Balears, durante el trámite de audiencia, ha manifestado su oposición a la modificación del Decreto 34/2014 anterior para incluir la prohibición del uso de posicionadores dinámicos durante el ejercicio de la pesca recreativa desde embarcación por considerar que el «*criterio de precaución*» —en el que justifica la Consejería la modificación propuesta con el fin de evitar prácticas abusivas contrarias a la gestión sostenible de los recursos marinos— «*no es un argumento válido ni científicamente evidenciado*». No obstante, debemos observar aquí que, el apartado segundo del artículo 69 de la Ley 6/2013 faculta a la *Consejería competente en materia de pesca* para establecer, oídos los consejos insulares, *medidas específicas* para la pesca recreativa por razón de la protección y conservación de los recursos marinos. Más adelante, su apartado tercero prevé también la facultad de esta Consejería para establecer, oídos los consejos insulares,

los principios generales relativos a las condiciones de ejercicio de la pesca marítima recreativa y menciona en particular, las relativas a los métodos de pesca, entre otros.

11. La disposición adicional segunda introduce una modificación puntual del *Decreto 17/2003, de 21 de febrero, por el que se regula la pesca con artes menores en las aguas interiores de las Illes Balears*. En concreto modifica el tercer párrafo del apartado 2 del artículo 6 para establecer una limitación en la longitud máxima de los *palangrillos* (que no puede superar los 8.000 m por embarcación) y el número máximo de anzuelos (que no puede exceder de 900 por embarcación). La modificación anterior se justifica, tanto en la MAIN como en el preámbulo del proyecto, en la necesidad de adaptar el decreto balear a lo dispuesto en la normativa estatal y, más en concreto, al Real Decreto 502/2022, 27 de junio, por el que se regula el ejercicio de la pesca a los caladeros nacionales, que establece la misma limitación de longitud de los palangrillos.

12. La disposición derogatoria única contiene una derogación genérica de todas las disposiciones de rango igual o inferior al que se opongan a este Decreto o lo contradigan y una derogación concreta, dado que deroga expresamente el artículo 8 del *Decreto 45/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece la Reserva Marina de la Costa Noreste de Ibiza-Tagomago y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas*.

13. La disposición final primera autoriza a la persona titular de la Consejería competente en materia de Pesca para dictar las disposiciones necesarias para desarrollar este Decreto.

14. Para finalizar, la disposición final segunda fija que el Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial de las Illes Balears*.

CONCLUSIONES

1.ª Este dictamen tiene carácter preceptivo. La presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitarlo y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo.

2.ª El Gobierno de las Illes Balears tiene competencia para aprobar el Proyecto de decreto. El procedimiento seguido en la elaboración del Proyecto de decreto se ajusta, *en líneas generales*, a derecho. No obstante, antes de su aprobación, el Gobierno deberá atender a las observaciones formuladas *con carácter esencial* en la consideración jurídica segunda de este dictamen.

3.ª La emisión del dictamen favorable al Proyecto de decreto se condiciona también al cumplimiento de las observaciones formuladas con carácter esencial en la consideración jurídica quinta de este dictamen, que deberán atenderse para el uso de la fórmula ritual «*de acuerdo con el Consejo Consultivo*» prevista en el artículo 4.3 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora de este organismo.

Palma, 28 de marzo de 2023