



## Consell Consultiu de les Illes Balears

### DICTAMEN núm. 50/2020,

**relativo al Proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 27/2015, de 24 de abril, de modificación del Decreto 2/2005, de 14 de enero, regulador de las medidas mínimas de seguridad y protección que han de cumplir las playas y las zonas de baño de la comunidad autónoma de las Illes Balears.**

En la sesión de día 9 de septiembre de 2020, el Consejo Consultivo, formado por el Hble. Sr. D. Antonio José Diéguez Seguí, presidente, la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Maria Ballester Cardell, consejera-secretaria, y los consejeros Hble. Sr. D. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. D. Octavi Josep Pons Castejón, Hble. Sr. D. Felio José Bauzá Martorell, Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. D.<sup>a</sup> María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. D. José Argüelles Pintos, Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Antonia María Perelló Jorquera y Hble. Sr. D. Bartolomé Jesús Vidal Pons, con la asistencia de la letrada jefe —con voz pero sin voto—, ha acordado por unanimidad emitir el siguiente

### DICTAMEN

#### I. ANTECEDENTES

1. El 12 de agosto de 2020 se registra de entrada en nuestra sede una consulta formulada, con carácter urgente, el 10 de agosto anterior por la Presidenta de las Illes Balears, a instancias de la Consejera de Administraciones Públicas y Modernización, relativa al *Proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 27/2015, de 24 de abril, de modificación del Decreto 2/2005, de 14 de enero, regulador de las medidas mínimas de seguridad y protección que han de cumplir las playas y las zonas de baño de la comunidad autónoma de las Illes Balears*. Con su solicitud de dictamen acompaña una copia del expediente tramitado y un oficio de la Consejera suscrito el 7 de agosto donde justifica el carácter urgente de la consulta en los mismos términos recogidos en el informe del Director General de Emergencias e Interior, de 10 de marzo del 2020, conforme al cual: «[...] és necessari i urgent allargar el termini d'adaptació de les titulacions dels socorristes aquàtics en els termes prevists en el projecte normatiu, atès que, de no fer-ho, es produirà una manca de professionals del sector i provocarà que no es cobreixin els llocs de vigilància mínims perquè les platges estiguin assegurades convenientment».

2. Del expediente aportado con la consulta (presentado parte en papel y parte en formato electrónico), debidamente indexado, sobre el procedimiento seguido en la elaboración de este proyecto normativo, debemos destacar los siguientes trámites:

a) Informe del director general de Emergencias e Interior, de 10 de marzo de 2020, justificativo de la necesidad y oportunidad de elaborar *con carácter urgente* un proyecto de decreto de modificación del Decreto 27/2015, de 24 de abril, para ampliar la moratoria de cinco años para regularizar los títulos de

socorristas acuáticos prevista en su disposición transitoria segunda y que está a punto de vencer, a cuatro años más o, en caso contrario, advierte de que no habrá suficientes socorristas acreditados para poder hacer frente a la temporada estival con el consiguiente perjuicio para la seguridad de los usuarios de las playas de las Illes Balears. Con su informe acompaña una propuesta normativa y justifica la ausencia de una consulta previa en la necesidad de tramitar el proyecto *por el procedimiento de urgencia*, por las circunstancias excepcionales expuestas.

*b)* Resolución de la Consejera de Administraciones Públicas y de Modernización, de 25 de mayo de 2020, por la que *ordena el inicio* del procedimiento de elaboración del Proyecto de decreto anterior y por la que declara su tramitación urgente, con la consiguiente reducción de plazos, a la vez que designa a la Dirección General de Emergencias e Interior como órgano responsable de su tramitación.

En su Resolución la Consejera justifica la urgencia de la tramitación en que el objeto del Proyecto normativo es indispensable para proteger el interés general, al prever medidas mínimas de seguridad de playas y zonas de baño, por lo que requiere su aprobación con carácter urgente, al concurrir las circunstancias excepcionales que permiten iniciar este procedimiento durante la vigencia del Estado de Alarma, de acuerdo con el artículo 9.2 del Decreto Ley 4/2020, de 20 de marzo, y el artículo 61 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears.

*c)* A continuación se incorpora al expediente (folios núm. 24 a 36) un borrador inicial del Proyecto, en versión catalana, fechado el 25 de mayo de 2020.

*d)* Memoria de análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) inicial suscrita, el 27 de mayo de 2020, por el Director General de Emergencias e Interior en la que expone, en diferentes apartados: la necesidad y oportunidad de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos (alargar cuatro años más el plazo de adaptación de las titulaciones de los socorristas); la adecuación de la norma proyectada al orden de distribución de competencias (donde cita el artículo 31.11 del EAIB y el artículo 7 de la Ley 2/1998, de 13 de marzo, de Ordenación de Emergencias de las Illes Balears); el marco normativo en el que se inserta el proyecto; la tabla de vigencias y la relación de disposiciones afectadas (donde señala que únicamente modifica la disposición transitoria segunda del Decreto 27/2015, de 24 de abril); la afirmación genérica de que el Proyecto cumple con los principios de buena regulación del artículo 49.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (si bien no los justifica); la justificación de la ausencia de impacto normativo del proyecto sobre la infancia, la familia y la adolescencia y sobre la orientación sexual e identidad de género; la tramitación urgente a seguir de acuerdo con los artículos 56.1 y 61 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears y conforme a la resolución de inicio de la consejera; los informes y dictámenes

preceptivos; el estudio económico y, finalmente, el estudio de cargas administrativas.

En el concreto apartado del *estudio económico*, el Director General analiza la doble vertiente: el impacto socio económico del proyecto y su impacto presupuestario. Desde el punto de vista del *impacto socioeconómico* afirma que al pretender el Proyecto ampliar cuatro años más el plazo inicial de cinco años que prevé la disposición transitoria segunda del Decreto 27/2015, para la adaptación de las titulaciones de los socorristas acuáticos carece, en su aplicación práctica, de consecuencias económicas directas o indirectas sobre cualquier sector colectivo o agente y que tampoco comporta ningún efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad. Desde el punto de vista del *impacto presupuestario* sostiene que el proyecto *no tiene ninguna incidencia* en los ingresos y gastos de la comunidad autónoma de las Illes Balears.

En el apartado de las *cargas administrativas*, el Director concluye aquí que atendiendo a su objeto la norma proyectada no comporta ninguna carga administrativa distinta a las ya existentes en la normativa objeto de modificación (refiriéndose al Decreto 27/2015 anterior, si bien no detalla).

e) El 27 de mayo de 2020 el Director General solicita la emisión del preceptivo *informe de impacto de género* sobre el proyecto a la Directora del Instituto Balear de la Mujer. El mismo día remite varios oficios acompañados de una copia del Proyecto inicial a las distintas secretarías generales de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, a quienes otorga el plazo reducido de 5 días hábiles para que formulen sus observaciones.

f) En la misma fecha el órgano responsable de la tramitación remite, por vía electrónica, varios oficios para dar audiencia sobre el Proyecto (cuya copia envía digitalizada) a todos los Ayuntamientos de las Illes Balears, a la Federación de Entidades Locales de las Illes Balears (FELIB), a la Delegación del Gobierno y a los consejos insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera.

A su vez remite también, a través del registro electrónico del Govern, varios oficios de audiencia sobre el Proyecto a las siguientes entidades afectadas: Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR); Demarcación de Costas de las Illes Balears; Esports 85, S.L.; Federación de Salvamento y Socorrismo de las Illes Balears; Instituto Balear de Emergencias S.L.; Institut Mar Balear S.L.; Messocorrisme S.L.; Instituto Superior de Emergencias; Soliali S.L y Salvament Aquàtic Professional de les Illes Balears. A todas ellas otorga el mismo plazo reducido de audiencia que al sector público.

g) El mismo día 27 de mayo de 2020 el director general de Emergencias e Interior resuelve someter el Proyecto de decreto al trámite de información pública fijando un plazo de cinco días hábiles, a computar desde el día siguiente a la publicación de esta resolución en el Boletín Oficial de las Illes Balears

(BOIB). Mediante la misma resolución habilita la posibilidad de presentar alegaciones bien ante la misma Dirección General o por medios telemáticos, a través de la página web de *Participación Ciudadana* del Gobierno balear. La resolución anterior sobre el anuncio de información pública se publica en el BOIB núm.97, de 30 de mayo de 2020.

*h)* Certificado de 9 de junio de 2020 del Jefe de Servicio de Participación y Voluntariado de la Dirección General de Participación y Memoria Democrática, relativo a la publicación, durante el período del 1 al 5 de junio de 2020, del enlace al trámite de audiencia e información pública en la página web de *Participación Ciudadana*, y del registro de 27 visitas.

*i)* Constan seguidamente aportaciones sobre el Proyecto formuladas por la Secretaría General de la Consejería de Presidencia, Cultura e Igualdad y por la de la Consejería de Salud y Consumo, así como por la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas Artísticas Superiores de la Consejería de Educación, Universidad e Investigación. Por su parte, las secretarías generales de las Consejerías de Movilidad y Vivienda; Transición Energética y Sectores Productivos y Modelo Económico, Turismo y Trabajo; evacuan el trámite, pero sin efectuar observaciones o sugerencias al texto.

Del mismo modo, responden al trámite de audiencia otorgado sin formular alegaciones: la Delegación del Gobierno de las Illes Balears, la Demarcación de Costas y el Ayuntamiento de Alaior. Asimismo, consta formulada una alegación por vía telemática de la Asociación de Defensa de los valles de Tramuntana.

*j)* Oficio de la Directora del Instituto Balear de la Mujer, de 18 de junio de 2020, por el que remite el informe de impacto de género sobre el Proyecto de decreto, con carácter favorable al mismo por cuanto: «*[...] en l'àmbit de la norma no s'ha detectat l'existència de cap desigualtat per qüestió de gènere, però es considera que la inclusió en la redacció definitiva de la norma de les següents recomanacions pot ajudar al compliment dels objectius de les polítiques d'igualtat*», si bien formula propuestas de mejora del lenguaje (uso no sexista).

*k)* Certificado del secretario sustituto del Pleno de la Comisión de Emergencias y Protección (CIFIB) relativo a la sesión celebrada por este organismo el pasado 27 de julio de 2020 donde se presentó el Proyecto de decreto. No acompaña copia del acta correspondiente.

*l)* Aquellas alegaciones aceptadas se incorporan a una nueva versión, la definitiva, del Proyecto normativo en versión catalana, de 29 de julio de 2020.

*m)* El 29 de julio de 2020, el Director General de Emergencias e Interior de la Consejería promotora suscribe una Memoria de Impacto Normativo *final* del Proyecto que incluye, además de todos los apartados contenidos en su MAIN inicial, una justificación más extensa de la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación, una valoración favorable del procedimiento de urgencia seguido (donde sostiene que las circunstancias que justificaron la tramitación urgente del procedimiento se mantienen) y un análisis de todas las

alegaciones presentadas. Asimismo en su apartado 5.5.2, justifica la ausencia de los siguientes informes y dictámenes (previstos en las letras *a*, *c* y *d* del artículo 59.1 de la Ley 1/2019) que considera que no son aquí preceptivos:

— El dictamen del Consejo Económico y Social de las Illes Balears (CES), por considerar que el proyecto no regula de forma directa o estructural materias socioeconómicas, laborales o de ocupación (en los términos exigidos por el artículo 2.1 *a*) de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, reguladora del CES).

— El informe que motiva las razones de interés general que justifican la eventual regulación de un supuesto donde los efectos del silencio sea desestimatorio: «[...] *perquè no se regula cap supòsit d'aquestes característiques*».

— El informe que motiva que concurren razones de interés general y que se respeten los principios de necesidad y proporcionalidad: «[...] *perquè no s'estableixen limitacions per a l'accés a activitats econòmiques i serveis, ni tampoc mesures que restringeixen la llibertat de moviments*».

Con su Memoria el Director acompaña, como *Anexo*, la versión definitiva del Proyecto normativo que incorpora aquellas alegaciones aceptadas.

*n*) Se incorporan, a continuación, —a los folios 294 a 305 del expediente — dos copias autorizadas el 29 de julio de 2020 por el Director General de Emergencias e Interior del texto definitivo del Proyecto, en versión catalana.

*o*) Informe del jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Administraciones Públicas y Modernización emitido el mismo día, con carácter favorable a la legalidad del Proyecto y al procedimiento de elaboración seguido.

*p*) Certificado del Director General de Emergencias e Interior de la Consejería promotora emitido el 30 de julio de 2020, donde acredita que se ha publicado el proyecto y toda la información de relevancia jurídica de este expediente en el *Portal de transparencia* de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears para dar cumplimiento a las obligaciones del artículo 7, letras *c* y *d*, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

3. Finalmente se incorpora al expediente, como antecedentes de la consulta, copia de los reglamentos que integran el marco normativo autonómico sobre la materia en el que se inserta el Proyecto: Decreto 27/2015, de 24 de abril (publicado en el BOIB número 66, de 30 de abril de 2015) y del Decreto 2/2005, de 14 de enero (publicado en el BOIB núm.8, de 15 de enero).

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### Primera

#### Legitimación y naturaleza del dictamen

La presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el presente dictamen y el Consell Consultiu es competente para emitirlo, con carácter preceptivo, de conformidad con los artículos 21 *a*) y 18.7 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears.

En efecto, en el presente caso el objeto de esta consulta, formulada con carácter urgente, es un Proyecto normativo por el que se modifica un Decreto anterior, el Decreto 27/2015, de 24 de abril, examinado en nuestro anterior Dictamen 19/2015, aprobado con carácter preceptivo al considerar que su regulación tenía un claro contenido *ad extra* al determinar las medidas mínimas de seguridad y protección que debían cumplir las playas y zonas de baño de las Illes Balears y afectar a terceros ajenos a la Administración autonómica. En el mismo sentido concluimos en nuestro Dictamen 182/2004, relativo al Proyecto aprobado como Decreto 2/2005, de 14 de enero (modificado, posteriormente, por el Decreto 27/2015).

Consta, asimismo, debidamente justificado en el expediente, el carácter urgente de la consulta, tal como exige el artículo 24.3 de la Ley 5/2010. Así se justifica en el oficio de la consejera de Administraciones Públicas y Modernización que recoge los mismos argumentos expuestos por el Director General de Emergencias e Interior en su informe.

### Segunda

#### Análisis del procedimiento. Tramitación urgente.

Por lo que respecta al procedimiento de elaboración de este Proyecto de decreto, del expediente se desprende que éste se ha iniciado mediante resolución de la consejera de Administraciones Públicas y Modernización de 25 de mayo de 2020, es decir, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (con las modificaciones operadas por la STC 55/2018) y de la Ley balear 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears. Por consiguiente, los preceptos contenidos en esta normativa vigente en la fecha de inicio le resultarán de aplicación a su tramitación.

El Consejo Consultivo recuerda aquí también que, ya hemos expuesto extensamente en anteriores dictámenes ( 70/2019, 147/2019 y 21/2020, entre otros), cuál es la regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, de acuerdo con la nueva Ley 1/2019, de 31 de enero.

No obstante lo anterior, como cuestión previa debemos observar aquí que el presente procedimiento se ha tramitado por la vía de urgencia, por orden de la

misma consejera que, a través de la misma resolución de inicio, declara su *tramitación urgente* con la consiguiente reducción de plazos. Pues bien, con respecto al *procedimiento de urgencia*, el artículo 61 de la Ley 1/2019 establece, dentro de la Sección 3ª del Capítulo II (Procedimiento de elaboración normativa), cuáles son los trámites a cumplir y a estos efectos dispone lo siguiente:

#### Article 61

##### Tramitació d'urgència

1. El conseller competent pot acordar la tramitació urgent del procediment d'elaboració d'avantprojectes de llei, de decrets legislatius i de disposicions reglamentàries del Govern quan es doni alguna de les circumstàncies següents:

a) Quan sigui necessari perquè la norma entri en vigor en el termini exigít per a la transposició de directives comunitàries o l'establert en altres lleis o normes del dret de la Unió Europea.

b) Quan es donin circumstàncies excepcionals degudament acreditades que requereixin l'aprovació i l'entrada en vigor urgent de la disposició.

2. La tramitació per via d'urgència implica que:

a) Els terminis prevists per a la realització dels tràmits del procediment d'elaboració es redueixen a la meitat.

b) Els terminis de les audiències i de la informació pública es redueixen a cinc dies, sens perjudici del que preveu l'article 58.3 d'aquesta llei.

3. Les circumstàncies que motiven la tramitació urgent del procediment han de constar degudament justificades a la resolució d'inici.

En relación con el requisito previsto en el primero y en el tercer apartado del precepto anterior, debemos observar que constan debidamente expuestas, en la resolución de inicio de la consejera de Administraciones Públicas y Modernización, competente en la materia, las circunstancias excepcionales que requieren la aprobación y entrada en vigor urgente de este proyecto normativo. En efecto, en su resolución la Consejera justifica su urgencia en que el objeto del Proyecto normativo es indispensable para proteger el interés general, al prever medidas mínimas de seguridad de playas y zonas de baño, por lo que requiere su aprobación con carácter urgente, al concurrir las circunstancias excepcionales que permiten iniciar este procedimiento durante la vigencia del Estado de Alarma, de acuerdo con el artículo 9.2 del Decreto Ley 4/2020, de 20 de marzo, y el artículo 61 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears.

Del expediente se desprende también que los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración normativa se han reducido a la mitad y, más en particular, los trámites de audiencia y de información pública (que se han reducido a cinco días), en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado segundo del precepto legal anterior.

De los antecedentes de este dictamen se desprende que el procedimiento seguido cumple, en líneas generales, con los trámites esenciales previstos en los

artículos 55 y siguientes de la Ley 1/2019, con la salvedad de la consulta pública previa. No obstante, su ausencia viene debidamente justificada por el Director General de Emergencias en su informe que alude a la tramitación urgente del proyecto normativo como excepción prevista en el apartado 2 h) del artículo 55 referido. En los mismos términos se justifica la ausencia de consulta en la MAIN inicial.

Con respecto a los restantes trámites, consideramos acreditados en el expediente: la resolución de inicio de la consejera competente; la consulta a consellerías de la Administración autonómica; la fase de audiencia e información pública; el trámite de participación ciudadana; la consulta a los consejos insulares y a los ayuntamientos a través de la FELIB; la fase de informes y dictámenes preceptivos (entre ellos el precepto informe de impacto de género del Instituto Balear de la Mujer); el informe del Servicio Jurídico competente y, finalmente, la *Memoria de Análisis del Impacto Normativo* (MAIN), que se ha elaborado en dos ocasiones por el Director General de Emergencias e Interior: al inicio del procedimiento (con todos los apartados exigidos en el artículo 60 de la Ley 1/2019, en particular justificación de la regulación y el marco normativo en el que se inserta, así como incluye también la valoración negativa del impacto del proyecto sobre la familia, infancia, adolescencia y sobre la orientación sexual y de género) y al final del procedimiento (donde añade una justificación más extensa de la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación e incluye también la valoración de alegaciones y sugerencias formuladas sobre el proyecto, así como concluye favorablemente el procedimiento seguido). En esta MAIN final se incluye también adecuadamente, como un apartado más, la justificación de la ausencia de los informes y dictámenes previstos en las letras *a*, *c* y *d* del artículo 59.1 de la Ley 1/2019) que considera que no son aquí preceptivos, entre ellos, el del CES, por considerar que el proyecto no regula de forma directa o estructural materias socioeconómicas, laborales o de ocupación en los términos exigidos por el artículo 2.1 *a*) de la Ley 10/2000.

Finalmente, consta también en el expediente que se ha dado cumplimiento a las obligaciones en materia de transparencia previstas en el artículo 7, letras *c* y *d*, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tal como certifica el Director General de Emergencias e Interior de la Consejería promotora que acredita que se ha publicado el proyecto y toda la información de relevancia jurídica de este expediente en el *Portal de transparencia* de la Administración autonómica.

Llegados a este punto y una vez analizado el procedimiento seguido en la elaboración de este proyecto normativo debemos concluir que éste resulta, en líneas generales, conforme a derecho.

En el presente caso consta que ha participado en el procedimiento un organismo autonómico colegiado especializado en la materia, si bien no consta que se haya incorporado al expediente las actuaciones relativas a la convocatoria y al acta relativa a la sesión de la *Comisión de Emergencias y Protección (CIFIB)* donde

se presentó el Proyecto de decreto dado que sólo se incorpora el certificado del secretario sustituto del Pleno de este organismo relativo a la sesión de 27 de julio de 2020 donde se presentó y se informó favorablemente el mismo. Tenemos que advertir aquí de que los trámites realizados en los expedientes se han de documentar y formalizar adecuadamente, ya sea en formato papel o electrónico (artículo 54 de la Ley 1/2019). En futuras tramitaciones normativas se recomienda incorporar estas actuaciones al expediente, principalmente para conocer las sugerencias que puedan formularse por los miembros de los órganos colegiados especializados en el seno del debate.

### Tercera

#### Marco normativo y competencial

Desde el punto de vista competencial, atendiendo a que el proyecto que se examina tiene por objeto modificar el *Decreto 27/2015, de 24 de abril, de modificación del Decreto 2/2005, de 14 de enero, regulador de las medidas mínimas de seguridad y protección que han de cumplir las playas y las zonas de baño de la comunidad autónoma de las Illes Balears*, debemos remitirnos aquí a lo que dijimos en esta materia en nuestro anterior Dictamen 19/2015 donde analizamos el proyecto anterior:

Com deiem en el Dictamen 182/2004, emès respecte del Projecte del Decret 2/2005, «En matèria de platges i zones de bany de les Illes Balears s'han d'acceptar competències inequívocues de la nostra comunitat autònoma.» Afirmació que avui se sustenta en diversos articles de l'Estatut d'Autonomia (EAIB), aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, però, amb particularitats que han de ser destacades i que no existien en el moment en què es redactà l'esmentat Decret 2/2005.

D'una banda, l'article 30 de l'EAIB determina que la comunitat autònoma té la competència exclusiva en un conjunt de matèries, sens perjudici del que disposa l'article 149.1 de la Constitució Espanyola (CE) que, pel que fa al contingut del projecte de norma que analitzam, afecta a les competències exclusives en matèria de «litoral i la seva ordenació» (article 30.3), «l'esport i lleure» (article 30.12), «les activitats recreatives en aigües interiors» (article 30.22) i, també, «el procediment administratiu derivat de les especialitats de l'organització pròpia» (article 30.36). Això no obstant, d'altra banda, l'article 70 del mateix EAIB, recull les competències pròpies dels consells insulars que es despleguen en matèries coincidents amb les llistades en l'article 30. En el present projecte normatiu la coincidència afecta a les matèries «esport i lleure» (article 70.9) i «ordenació del litoral» (article 70.13).

A més, tot això s'ha de posar en relació amb la Llei estatal de Costes 22/1988, de 28 de juliol, i amb la normativa vigent en matèria de règim local —Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les bases del Règim Local i del RD Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel que s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria local—, fins al punt que una triple competència confluent sobre aquesta qüestió no resulta menyspreable, com es desprèn, exemplarment, de l'article 34 de la Llei de Costes que, en invocar les competències de l'Administració de l'Estat,

adverteix que aquestes seran exercitables sens perjudici de «las [...] de comunidades autónomas o ayuntamientos», a les quals s'han d'afegir, a les Illes Balears, les corresponents als consells insulars.

En la matèria de costes i platges i l'exercici de les competències al·ludides, cal dir que no es pot prescindir de la doctrina fixada pel Tribunal Constitucional en la Sentència 149/1991, de 4 de juliol. Realment, aquesta doctrina s'ha tingut en compte, segons consta en el preàmbul del projecte de decret examinat, a fi d'atribuir a l'Estat, la comunitat autònoma, els ajuntaments i els consells les facultats que els corresponen conforme a dret. I és obvi que l'Administració consultant s'ha preocupat d'això en elaborar el text que se sotmet a dictamen, fent avinent el text de la norma en elaboració a la Demarcació de Costes a les Illes Balears, dependent de l'Administració de l'Estat, a la FELIB, als municipis costaners — directament afectats— i a cada un dels consells insulars.

Ara bé, cal destacar que el conjunt de matèries fins aquí al·ludides venen a conformar l'espai sobre el qual es desplega la matèria principal de la norma en projecte. En efecte, des del punt de vista material, el conjunt de modificacions que conté el Projecte de decret sotmès a la consideració d'aquest òrgan superior de consulta, es despleguen des de la matèria «Protecció civil. Emergències» que s'inclou com a competència de la comunitat autònoma, de desenvolupament legislatiu i execució, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, en l'article 31.11 de l'EAIB. Per tant, una matèria el desenvolupament legislatiu i execució de la qual és competència de la comunitat autònoma i no es troba dins del ventall de les matèries que poden desplegar els consells insulars.

En definitiva, el marc legal sobre el que es fonamenta el Decret 2/2005 i el Projecte de decret que ara el modifica és el de la Llei balear 2/1998, de 13 de març, sobre ordenació d'emergències en l'àmbit del que s'entén per protecció civil. I com varem dir en el Dictamen 182/2004:

«Evidentment, a les platges i zones de bany es poden produir situacions de les regulades en aquesta Llei; això constitueix una circumstància rellevant que fa aconsellable que el tractament de les situacions d'emergència s'estengui a les al·ludides platges i zones amb respecte de les singularitats competencials que dimanen del conjunt normatiu invocat.

Per la relació que tenen o poden tenir en l'àmbit de les *emergències* que sobrevinguin a les repetides platges i zones, són útils les citacions següents de la Llei de referència:

1. L'article 5è, apartat 4, que autoritza «els funcionaris de l'Administració autonòmica o l'autoritat insular en qui es delegui» per a la inspecció en qualsevol moment de mesures i mitjans d'autoprotecció existents.
2. L'article 10 que, en implantar la Comissió d'Emergències i Protecció de les Illes Balears «com a òrgan superior de caràcter consultiu, deliberant, coordinador i homologador en matèria d'emergències i de protecció», estableix que hi participaran «representants del Govern de la comunitat autònoma, dels consells insulars, de l'Administració general de l'Estat a les Illes Balears, dels ajuntaments [...]».
3. L'article 17 que declara que

*Dins l'àmbit de la comunitat autònoma de les Illes Balears es consideren serveis de rescat aquells dedicats a realitzar aquest tipus d'activitats a les muntanyes, les platges i altres indrets considerats de risc, i són integrats:*

- 1.— *Pels serveis de bombers especialitzats en aquests tipus d'activitats.*
- 2.— *Pels serveis municipals especialitzats.*
- 3.— *Pel personal professional o voluntari de les entitats públiques o privades constituïdes amb aquesta finalitat.*
- 4.— *Pel personal dels concessionaris de serveis de temporada a les platges o enclavaments de muntanya en els casos que s'estableixi així.*
4. L'article 19 que ensenya que  
*El personal dels serveis de rescat haurà de comptar amb la formació adequada i reunir les condicions físiques i tècniques imprescindibles per a aquest objectiu i, amb aquesta finalitat, haurà de comptar amb la corresponent acreditació, expedida i renovada periòdicament pel Govern de la comunitat autònoma, en les condicions que es determinaran per via reglamentària.*
5. I l'article 27 que, després de puntualitzar que «el Govern de la comunitat autònoma regularà, per via reglamentària, les formes de participació i col·laboració dels seus diversos departaments i òrgans dependents en l'activitat dels centres de gestió d'emergències», estableix que «la conselleria competent en matèria d'interior promourà la subscripció de convenis amb les administracions i entitats que disposin de serveis i recursos d'interès per respondre a les emergències».

En atención a lo expuesto, ninguna duda cabe sobre la competencia del Gobierno balear para aprobar este Decreto de modificación de uno anterior y regular, por tanto, esta materia al amparo del artículo 31.11 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que atribuye a la comunidad autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección civil y emergencias, así como al amparo de la Ley 2/1988, de 13 de marzo, de ordenación de emergencias de las Illes Balears.

Desde el punto de vista del marco normativo en el que se inserta, aún cuando ya se expuso esencialmente en nuestro dictamen anterior, creemos conveniente, para mayor claridad, estructurarlo y ampliarlo en los siguientes términos:

*A) En el ámbito estatal:*

—Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en particular su artículo 110 *i*), que establece que la elaboración y aprobación de disposiciones sobre seguridad humana en el baño corresponde a la Administración del Estado (toda vez que debemos recordar aquí también que la *protección civil* es una competencia concurrente entre el Estado y las comunidades autónomas tal como ha establecido el Tribunal Constitucional en su doctrina – recogida en Sentencias 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio, entre otras— así como destacar también su artículo 115 *d*).

—Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

—Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero, por el que se establecen determinadas cualificaciones profesionales que se incluyen en el Catálogo nacional de cualificaciones profesionales, así como sus correspondientes módulos formativos que se incorporan al Catálogo modular de formación

professional, modificado, entre otros, por el Real Decreto 1087/2005, de 16 de septiembre, y por el Real Decreto 1521/2007, de 16 de noviembre.

—Real Decreto 711/2011, de 20 de mayo, por el que se establecen tres certificados de profesionalidad de la familia profesional de Actividades físicas y deportivas que se incluyen en el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad y se actualiza el certificado de profesionalidad establecido en el Real Decreto 1209/2009, de 17 de julio.

*B) En el ámbito autonómico*

— Estatuto de Autonomía de las Illes Balears aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero (en particular, su artículo 31.11)

— Ley 2/1988, de 13 de marzo, de ordenación de emergencias de las Illes Balears.

—Ley 3/2006, de 30 de marzo, de Gestión de Emergencias de las Illes Balears.

—Decreto 8/2004, de 23 de enero, por el que se desarrollan algunos aspectos de la Ley de ordenación de emergencias de las Illes Balears.

—Decreto 2/2005, de 14 de enero, regulador de las medidas mínimas de seguridad y protección que tienen que cumplir las playas y zonas de baño de la comunidad autónoma de las Illes Balears. En particular, destacar su artículo 18, que regula, dentro del equipo humano del servicio público de salvamento de playas, la figura del socorrista de actividades acuáticas en espacios naturales (SAA), a quien exige acreditar su formación según lo establecido en el Anexo III, apartado 3º (que prevé que la formación del curso específico para técnico acreditado como SAA estará basada en la calificación profesional de socorrismo en espacios naturales acuáticos, incluida en el Catálogo Nacional de las Calificaciones Profesionales, regulada por el Real Decreto 1521/2007).

—Decreto 27/2015, de 24 de abril, de modificación del Decreto 2/2005, de 14 de enero, anterior, cuya disposición transitoria segunda («Regularización de títulos») es ahora objeto de modificación a través del presente proyecto que amplía el período transitorio de cinco años para que los SAA acrediten su formación específica conforme al Anexo III, apartado 3º, y adapten sus titulaciones.

—Decreto 21/2019, de 2 de agosto, de la presidenta de las Illes Balears, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consellerías de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears.

## **Cuarta**

### **Estructura y contenido del proyecto**

Con respecto a su estructura el Proyecto está compuesto esencialmente de un Preámbulo – donde se justifica la urgencia de su regulación y se expone el

marco normativo y competencial en el que se inserta— y un artículo único — que prevé la modificación de la disposición transitoria segunda del Decreto 27/2015, de 14 de enero, de modificación del Decreto 2/2005, de 14 de enero, regulador de las medidas mínimas de seguridad y protección que han de cumplir las playas y las zonas de baño de la comunidad autónoma de las Illes Balears— .

Pues bien, una vez examinado su contenido este órgano de consulta realiza las siguientes consideraciones con *carácter esencial* :

1. En relación con el Preámbulo:

En su parte final y, más concretamente, en el apartado relativo a los principios de buena regulación debemos observar que se limita a afirmar, de forma genérica, que el Decreto «*s'adequa*» a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, cualidad y simplificación establecidos en el artículo 49.1 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears, pero no justifica de forma detallada su adecuación a estos principios, a diferencia de la justificación contenida en la Memoria de impacto normativo final sobre el proyecto. Antes de la aprobación del Decreto debe justificarse en el Preámbulo su adecuación siguiendo nuestra doctrina recogida en numerosos dictámenes.

2. En relación con su *artículo único*:

Ya hemos avanzado que a través de este artículo el Proyecto prevé la modificación de la Disposición transitoria segunda del Decreto 27/2015, de 24 de abril, dedicada a la «*regularización de títulos*» que establece un plazo transitorio de cinco años para que los interesados puedan acreditar su formación e inscribirse de forma provisional en el registro profesional de socorristas de actividades acuáticas de las Illes Balears. Transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de este Decreto (al día siguiente de su publicación en el BOIB núm. 66, de 30 de abril de 2015) esta disposición prevé que aquellos socorristas inscritos provisionalmente que no hubiesen acreditado el cumplimiento de algunos de los requisitos de formación regulados en alguno de sus tres apartados dentro del plazo anterior (entre ellos, estar en posesión de un diploma que acredite la realización de un curso específico en materia de socorrismo) serán dados de *baja automáticamente* en el registro, mediante una resolución del director o directora general competente en materia de emergencias publicada en el BOIB.

Por su parte el Proyecto otorga una nueva redacción a esta disposición transitoria segunda del Decreto 27/2015 anterior en el sentido de ampliar la moratoria estableciendo un plazo de 9 años «*[...] a partir de l'entrada en vigor d'aquest Decret [...]*» para que los interesados acrediten su formación cumpliendo alguno de los requisitos que regula (en términos muy similares a los vigentes) en cuatro apartados.

Pues bien, al respecto debemos observar que, tal como advierte la misma Consejería promotora en el preámbulo del Proyecto así como en la memoria

final de análisis de impacto normativo, *el período transitorio de cinco años para la regularización de estos títulos ya ha vencido* (el pasado 18 de julio de 2020, según la Consejería, y no el 31 de abril del 2020, al descontar el tiempo en que estuvo suspendido el cómputo del plazo administrativo durante la vigencia del Estado de alarma, declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y sus prórrogas).

Por consiguiente, es evidente que el plazo previsto en la *disposición transitoria segunda del Decreto 27/2015 ya ha transcurrido* y, en consecuencia, se habrán producido ya los efectos previstos en ella, esto es, la baja automática en el registro de la inscripción provisional. Esta baja ha sido diseñada como automática, por lo que se produce *ope legis* y la resolución a la que se refiere sólo puede ser meramente declarativa de tales efectos.

Por otra parte, el Proyecto de decreto lo que pretende es ampliar o modificar un plazo ya vencido, esto es, resucitar un plazo agotado lo que contradice el principio de seguridad jurídica.

En el Dictamen del Consejo de Estado 2152/2008 se planteaba una situación similar en el que el Alto órgano consultivo ponía de relieve una vulneración del principio de seguridad jurídica:

[...]

a) en el párrafo primero de la disposición transitoria única se amplía hasta el 6 de julio de 2010 el que era hasta el 6 de julio de 2008 y, hasta el 6 de julio de 2012, el que era hasta el 6 de julio de 2011; b) en el párrafo segundo se amplía hasta el 31 de diciembre de 2011 el que era hasta el 31 de diciembre de 2007; c) el párrafo tercero queda prácticamente inalterado.

Desde el punto de vista sustantivo nada hay que objetar a esta ampliación de plazos. No obstante, sí que llama la atención, por un lado, que la prórroga de los plazos se lleve a cabo, al menos en algunos casos, con posterioridad a la conclusión de los mismos (el 6 de julio de 2008), lo que va en contra de una mínima seguridad jurídica que permitiría entender que, llegado, por ejemplo, el 6 de julio de 2008, ya serían de aplicación las obligaciones previstas en el artículo 5,3 del Real Decreto 1311/2005, cuando ocurre que tal apreciación se va a ver afectada por el hecho de que, meses más tarde, se prorrogue ese plazo hasta julio de 2010.

De la misma manera, el artículo 32.3 de la LPACAP (aunque referido a las actuaciones de las Administraciones públicas y no a la eficacia de disposiciones generales administrativas) también puede aplicarse cuando establece que la ampliación de los plazos deberá producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo que se trate.

Ahora bien, si bien no puede ampliarse o modificarse un plazo ya vencido, lo cierto es que no existe obstáculo legal alguno para que el Gobierno, en virtud de la potestad reglamentaria, pueda establecer un nuevo plazo que, de no ser restrictivo de los derechos individuales, podría tener eficacia retroactiva al momento en que finalizó el plazo inicial (art. 9.3 CE).

Este nuevo plazo no vulnera el principio de jerarquía normativa por cuanto no existe un plazo específicamente previsto en una norma de rango superior que

deba tenerse en cuenta. Ahora bien, y por seguridad jurídica, debería el Gobierno incluir también en el decreto una regulación sobre el régimen de las bajas que ya se han producido.

Por consiguiente, debería darse una nueva redacción a todo el proyecto, título y preámbulo incluido, cuyo contenido fuera el de establecer un nuevo plazo. Según lo que hemos manifestado anteriormente.

### III. CONCLUSIONES

1a. La Presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el presente dictamen y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo con carácter preceptivo.

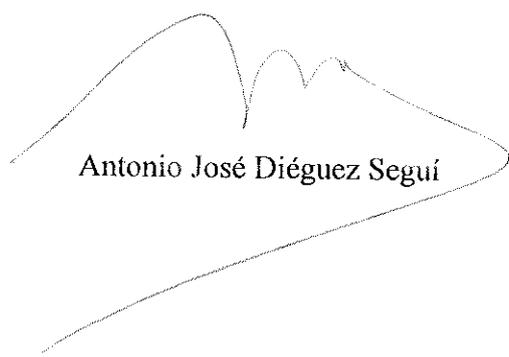
2a. El procedimiento seguido para la elaboración del Proyecto de decreto es conforme a derecho.

3a. El Gobierno de las Illes Balears tiene competencia para la aprobación de la norma proyectada.

4a. Las observaciones contenidas en la consideración jurídica última de este dictamen tienen carácter esencial a los efectos de la utilización de la fórmula prevista en el art. 4º, apartado 3, de la Ley Balear de 16 de junio de 2010 («de acuerdo con el Consejo Consultivo»).

Palma, 9 de septiembre de 2020

El presidente



Antonio José Diéguez Seguí

La consejera secretaria



Maria Ballester Cardell

