

Dictamen:	118/2023 ¹
Objecte:	Projecte de decret pel qual es regula la pesca marítima i el marisqueig a les zones que integren la xarxa ecològica europea Natura 2000 declarades per la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i es modifiquen el Decret 22/2016, de 22 d'abril, pel qual es regulen les mesures per a la diversificació dels sectors pesquer i aquícola de les Illes Balears; el Decret 22/2018, de 6 de juliol, pel qual es regula el desembarcament, la primera venda, la traçabilitat i el control dels productes pesquers a les Illes Balears, i el Decret 55/2022, de 19 de desembre, pel qual es regula el busseig en les modalitats professional, extractiu, científic i per a fins de servei públic en aigües marítimes i continentals de les Illes Balears
Ponent	Bartolomé Jesús Vidal Pons

ANTECEDENTS

1. Consulta. El 7 d'agost de 2023 té entrada en la seu del Consell Consultiu la consulta formulada per la Presidència de les Illes Balears, a instància del conseller d'Agricultura, Pesca i Medi Natural, sobre el Projecte de decret pel qual es regula la pesca marítima i el marisqueig a les zones que integren la xarxa ecològica europea Natura 2000 declarades per la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i es modifiquen el Decret 22/2016, de 22 d'abril, pel qual es regulen les mesures per a la diversificació dels sectors pesquer i aquícola de les Illes Balears; el Decret 22/2018, de 6 de juliol, pel qual es regula el desembarcament, la primera venda, la traçabilitat i el control dels productes pesquers a les Illes Balears, i el Decret 55/2022, de 19 de desembre, pel qual es regula el busseig en les modalitats professional, extractiu, científic i per a fins de servei públic en aigües marítimes i continentals de les Illes Balears.

2. Consulta pública prèvia. El 24 de maig de 2022 la consellera d'Agricultura, Pesca i Alimentació ordena a la Direcció General de Pesca i Medi Marí que tramiti la consulta pública prèvia a l'elaboració del Projecte de decret esmentat, d'acord amb una memòria subscrita el dia anterior pel director general. En conseqüència, entre el 27 de maig i el 16 de juny següent es publica la iniciativa normativa en la web de participació ciutadana. El 15 de juny el Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa (GOB) presenta al·legacions en el sentit de demanar un «increment de la protecció de les espècies marines d'interès comercial i de les no comercial», i restriccions en la pesca en espais naturals protegits, per exemple, s'incideix en «la prohibició de la pesca recreativa submarina [...] tenint en compte que és un art molt efectiu i eficient» i «la prohibició de la pesca de les espècies protegides dins les reserves marines», i també «incloure estudis de seguiment científic anuals de les poblacions de les espècies d'interès comercial, així com de les espècies de peixos protegides».

3. Fase inicial. Després de la memòria de 14 d'octubre de 2022 del cap del Servei de Recursos Marins, que assumeix la dita Direcció General, el dia 18 següent la consellera esmentada subscriu la resolució d'inici del procediment d'elaboració de la dita disposició general i designa la Direcció General referida, i disposa que se sotmeti el Projecte a audiència i a informació pública. Sense data ni diligència s'incorporen els texts en català i en castellà del Projecte

¹ Conté un vot particular.

(sense que hi aparegui la referència a la modificació del Decret 55/2022, de 19 de desembre, sobre busseig). L'edicta d'informació pública figura en el BOIB núm. 37, de 23 de març de 2023.

4. Justificació de la norma, càrregues, estudi econòmic i impacte pressupostari. El 5 d'abril de 2023, el cap del Servei de Recursos Marins subscriu, en tres documents distints, l'estudi de càrregues administratives (que redueix a modificar-ne algunes per a 70 afectats per un total estimat de 600,00 euros), l'estudi econòmic (que conclou que l'impacte econòmic de la norma és el manteniment de les captures —2182 t—) i els ingressos en primera venda (18.5 M€) i una memòria d'impacte pressupostari (que considera nul, ja que «no té cap incidència en els ingressos i en les despeses del sector públic»).

5. Fase d'Audiència i Participació. Una vegada elaborat el primer esborrany del decret, a partir del 23 de març de 2023 el secretari general tramet el Projecte, perquè hi facin les observacions i al·legacions que considerin oportunes, a la Direcció General de Pesca Sostenible del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació; l'Àrea d'Agricultura i Pesca de l'Administració Perifèrica de l'Estat; les secretaries generals de l'Administració autonòmica; els consells insulars; la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears; la Federació Balear d'Activitats Subaquàtiques; la Federació Balear de Pesca i Casting; l'Associació Balear de Pesca Recreativa; l'Associació de Pescadors de les Illes Balears; el Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa (GOB); la Fundació *Save the Med*; la Societat d'Història Natural de les Balears; l'Asociación para la Defensa de la Naturaleza; *Marilles Foundation*, Fundació per a la Conservació del Mar Balear; el Centre Oceanogràfic de les Illes Balears; l'Institut Mediterrani d'Estudis Avançats; la Federació Balear de Confraries de Pescadors; l'entitat OPMallorcamar; les confraries de pescadors d'Andratx, de Sant Pere de Sòller, de la Verge del Carme del Port de Pollença, d'Alcúdia Port, de Portocolom, de Portocristo, de Santanyí, de la Colònia de Sant Jordi, de Maó, de Ciutadella, de Fornells, d'Eivissa i Formentera, de Sant Antoni Abad i de Formentera.

La Direcció General de Participació, Transparència i Voluntariat acredita també que s'ha publicat el Projecte en la pàgina de participació ciutadana i que ha rebut 83 visites, i s'han redirigit les al·legacions presentades als serveis jurídics de la Conselleria.

En aquesta fase, a partir del 17 d'abril de 2023, es presenten els suggeriments o les al·legacions següents:

— La secretària general d'Hisenda i Relacions Exteriors comunica que «no regula competències pròpies de la Conselleria [...] i que no suposa, *per se*, una alteració dels crèdits ni de les previsions d'ingressos pressupostaris». Fa una observació de tècnica normativa quant a les disposicions addicionals que haurien de ser, considera, finals, invocant les instruccions relatives a redacció normativa del Govern.

— El Departament de Medi Ambient i Reserva de Biosfera del Consell Insular de Menorca presenta unes al·legacions detallades en determinats aspectes de l'articulat per afavorir la restricció de l'explotació dels recursos en aquestes zones, i també en zones de coral·ligen i precoral·ligen, la prohibició de pesca d'arrossegament de fons en espais Xarxa Natura 2000 i la protecció específica del corb marí emplomallat (*Gulosus aristotelis*) en dues ZEC de Menorca i en una determinada temporada anual.

— El Consell Insular de Formentera, d'acord amb els informes tècnic i jurídic, aporta observacions de distint tipus en relació amb el preàmbul (sobre administracions competents), les citacions d'algunes normes, l'article 3 sobre pesca d'arrossegament amb portes pelàgiques, i proposa una transitorietat o un període d'adaptació de la norma de cinc anys com a mínim.

— El president de la Federació de Confraries presenta unes al·legacions sobre l'adaptació o la transitorietat i demana l'ampliació del termini d'adaptació a la norma i la flexibilització del límit de l'import de màxim de venda dels productors directament als consumidors finals (demana que passi de 100 euros a 300 euros).

— La Confraria de Pescadors de Formentera demana evitar l'obligació de les portes pelàgiques per a embarcacions d'arrossegament en les zones d'Eivissa i Formentera, ja que no considera assumible aquesta obligació, perquè costen 60.000 euros per embarcació.

— El GOB Mallorca demana l'ampliació de la zona d'aplicació del decret (que inclogui no només Xarxa Natura 2000, sinó també espais naturals protegits) i proposa un seguit de restriccions en la pesca professional (limitacions horàries, de xarxes, de tipus d'ormeigs), en la pesca recreativa (enregistrar i limitar captures, fixar talles mínimes, eliminar competicions en espais marins Natura 2000) i en la pesca recreativa submarina (demana que sigui una activitat només sota autorització i que es defineixin uns criteris concrets per a cada espai). Així mateix, d'acord amb l'Estratègia de la UE Biodiversitat 2030, demana que es delimiti una àrea d'alta protecció on estigui prohibida tota activitat extractiva excepte per a finalitats científiques.

— El GOB Menorca, en un format distint, insisteix pràcticament en les mateixes demandes de l'entitat just ara esmentada i afegeix una referència especial a la «necessitat de recuperar la zonificació original de la Reserva Marina de l'Illa de l'Aire per garantir la conservació dels recursos marins de la zona», en particular en referència a la reducció de l'Àrea Especial de Busseig, segons l'al·legant, en el Decret 38/2022, de 5 de setembre. Per això en proposa modificacions específiques.

6. Segon avantprojecte. El 18 d'abril de 2023 el secretari general de la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació subscriu un altre edicte per anunciar un segon tràmit d'informació pública de l'avantprojecte, «atesa la inclusió d'una nova Disposició Addicional al Projecte de Decret de referència». El dit edicte es publica en el BOIB núm. 50, de 20 d'abril de 2023. A continuació s'incorpora, sense data ni diligència, un text de l'avantprojecte en català i un en castellà que, de fet, inclou una disposició addicional tercera de modificació del Decret 55/2022, de 19 de desembre, pel qual es regula el busseig en les modalitats professional, extractiu, científic i per a fins de servei públic en aigües marítimes i continentals de les Illes Balears.

7. Segona fase d'audiència i participació. A partir del 20 d'abril es duen a terme les mateixes remissions del Projecte, i també a les entitats següents: la Direcció General de la Marina Mercant, la Capitania Marítima de Palma, la Universitat de les Illes Balears, l'Institut Menorquí d'Estudis, l'Associació Patronal d'Empresaris d'Activitats Marítimes de les Illes Balears i la Confederació d'Associacions Empresariales CAEB.

Del 21 d'abril al 5 de maig de 2023 està publicat també el Projecte en elaboració al web de participació ciutadana i s'hi acrediten, segons el servei corresponent, 19 visites.

En aquest segon tràmit participen:

— El 26 d'abril de 2023 el GOB Menorca, que torna a presentar un escrit d'al·legacions idèntic a l'anterior.

— El 5 de maig de 2023 l'Institut Menorquí d'Estudis, que coincideix amb les al·legacions anteriors pel que fa a la Reserva Marina de les Illes del Toro i les Malgrats i la de l'Illa de l'Aire, així com una referència al Parc Natural de s'Albufera des Grau.

— El 17 de maig de 2023 el director de l'Institut Mediterrani d'Estudis Avançats (IMEDEA), el director del Centre Oceanogràfic, un representant del Consell Superior d'Investigacions Científiques (CSIC) i el vicerector de Política Científica de la UIB presenten un escrit insistint només en la modificació projectada del Decret 55/2022, sobre busseig científic, que consideren coincidents amb les modificacions demanades per aquestes entitats en un escrit anterior.

— El mateix dia 17 de maig i amb igual contingut que l'anterior subscriu una al·legació el senyor A, membre també (per l'adreça postal) de l'IMEDEA.

8. Fase final. A continuació, s'incorporen els informes següents:

— El certificat que acredita que en el si d'una sessió del Consell Pesquer, de 16 de novembre de 2022, s'ha tractat el «decret pel qual s'aprova el Pla Sectorial d'Aprofitament dels Espais Naturals Protegits i s'estableixin els principis generals per regular la pesca marítima i el marisqueig en els espais de la xarxa ecològica europea Natura 2000 declarats per la Comunitat Autònoma de les Illes Balears». L'esborrany d'acta d'aquesta sessió fa constar que el Consell Pesquer «es dona per assabentat de les tres propostes normatives presentades» i el debat sorgit en aquests termes:

El Sr. B [Cap del Servei de Recursos Marins] explica que la normativa pesquera als Espais Natural Protegits és competència de la Direcció General de Pesca i que la intenció del Decret és dotar d'una regulació pesquera bàsica als existents que no la tinguin i als que es declarin d'ara en endavant. Aquesta normativa funcionarà fins al moment que l'espai tenguí un PRUG aprovat. Explica el contingut bàsic de la normativa, que contempla que si hi ha qualque espai declarat reserva marina, prevaldrà sobre altra normativa pesquera. Si no és així, s'establiran normes de reducció de l'impacte de la pesca sobre els hàbitats o les espècies que hagin motivat la declaració de l'espai. Bàsicament es preveuen mesures per evitar captures accidentals d'aus marines al palangró, com ara espantaocells o calar només de vespre i mesures per a les xarxes d'emmallament sobre fons comunitats maërl, precoral·lígen i coral·lígen, així com vigilància.

El Sr. C, representant de la confraria d'Eivissa, demana si no es poden subcontractar empreses que s'ocupin de la vigilància i carregar-ho a les taxes que es paguen per les llicències de pesca.

[...]

El Sr. D demana si es podran declarar les captures a les zones afectades per la nova normativa mitjançant l'aplicació. Per altra part és contrari a les propostes que es suggereixen per part del sector professional de fer pagar als recreatius, considerant que els recreatius han de pagar el combustible sense subvenció. El cap del Servei de Recursos Marins considera el debat estèril ja que el pressupost del Servei de Recursos Marins no depèn dels ingressos per llicències.

El Sr. E [director general de Pesca aleshores] considera que, malgrat tot, les reserves marines són un privilegi i els usuaris que se'n beneficien han de saber que tenen un cost.

El Sr. F, representant de les associacions conservacionistes, demana què passa quan coincideixen espais naturals que ja son reserva, si preval la normativa de la reserva encara que sigui més laxa. El Sr. B li contesta que la normativa de la reserva és més restrictiva sempre.

El Sr. G, representant de la Federació de Confraries demana si no hi ha més restriccions previstes a aquestes àrees. El Sr. B [Servei de Recursos Marins] li respon que hi ha activitats ja prohibides per altres normes. Pot haver-hi mesures específiques que faci Medi Ambient per alguna localitat específica (coves, per exemple).

El Sr. H demana informació sobre els pesos de l'esca i la velocitat de calat del palangre. El Sr. B [Servei de Recursos Marins] li respon que es tracta de mesures perquè l'esca s'enfonsi més aviat i evitar captures accidentals. Els pescadors tendran dos anys per aplicar al manco una de les quatre mesures (calar de nit, no emprar esca de sang, emprar esca més pesant i emprar espantaocells).

El Sr. G vol que consti en acta la seva preocupació perquè cada vegada més s'ordena l'activitat pesquera amb Medi Ambient, que és un departament sense coneixements tècnics adients sobre la pesca.

El Sr. B [Servei de Recursos Marins] es considera molt orgullós dels seus companys de Medi Ambient i valora especialment l'ambient de bona col·laboració que hi ha, mentre que a altres comunitats autònomes és freqüent l'enfrontament entre les dues àrees. És un enteniment que s'ha d'aprofitar des del moment que hi ha àrees marines a la Xarxa Natura 2000. El Sr. E [aleshores director general] explica que és Pesca qui ha liderat el procés i que cadascú té les seves competències.

El Sr. H valora positivament l'enteniment entre els departaments perquè troba que fa falta la col·laboració de Medi Ambient en temes com els abocaments, per exemple.

El representant de la confraria de Palma apunta el fet que el Ministeri també intervé, sovint sense prou coordinació. El Sr. E [aleshores director general] explica que, precisament, espera que la nostra normativa pugui servir d'exemple a altres llocs i que l'enteniment és necessari mentre hi hagi competències concurrents. Els representants de les confraries d'Eivissa i de Formentera valoren positivament l'enteniment.

El Sr. F considera que el procés de creació de reserves i de reforma de l'activitat pesquera ha estat positiu. La Direcció General de Pesca ha mostrat sensibilitat i dins les ONGs hi ha menys sectarisme. Entre els pescadors hi ha alguns sectors que es posicionen amb el furtivisme, però hi ha hagut un bon enteniment en general.

El Sr. B [Servei de Recursos Marins] apunta que també la imatge dels pescadors ha millorat en la societat. Per la seva part, el seu departament mantindrà en control dels assumptes pesquers i li agradaria que amb l'administració central hi hagués la mateixa sintonia.

— L'informe sobre les al·legacions del Servei de Recursos Marins de 22 de maig de 2023 amb especificació de quines s'accepten i quines no, i una succinta motivació.

— L'informe de l'Institut Balear de la Dona (IBD) de 23 de maig de 2023, en el qual es conclou que «no s'ha detectat cap situació de desigualtat per qüestió de gènere, i es considera que la seva aplicació no produirà efectes diferenciadors sobre les dones i els homes i no incidirà en la possible situació de desigualtat que es trobin, atès que allò que es regula és merament de caràcter tècnic i organitzatiu en l'àmbit de la protecció del medi ambient. Per tant, es considera que la norma és neutre, ja que el gènere no és rellevant per al seu desenvolupament i aplicació».

— L'informe jurídic favorable a la tramitació del Projecte elaborat, subscrit per la cap del Servei Jurídic de la Conselleria el 26 de maig de 2023.

9. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu única (MAIN). El 26 de maig de 2023 el director general responsable del procediment subscriu la MAIN, amb què compleix amb tots els apartats requerits per la Llei 1/2019 i fa referència a la inexistència d'impactes en les matèries de família, infància i adolescència, orientació sexual, gènere i canvi climàtic. També considera que no és necessària la tramesa a les autoritats competents de garantia de la unitat de mercat i valora amb detall les observacions presentades i assumeix (amb còpia literal) l'informe del Servei de Recursos Marins.

10. Publicació en virtut de la normativa de transparència. Consta la publicació del Projecte i dels diferents tràmits en l'iter d'elaboració en el portal de transparència del Govern de les Illes Balears, gràcies al certificat acreditatiu d'aquesta publicació, subscrit pel Servei Jurídic de la Conselleria el 26 de maig de 2023.

11. Expedient i Projecte sotmesos a dictamen. El mateix dia 26, se subscriu un certificat de l'expedient que s'ha de trametre a la Presidència de les Illes Balears perquè demani el dictamen preceptiu.

11. Tramesa a la Presidència de les Illes Balears. L'1 d'agost de 2023 el conseller del ram, ara dit d'Agricultura, Pesca i Medi Natural, una vegada operats els canvis organitzatius posteriors a l'inici de la legislatura, tramet el Projecte i tot l'expedient a la presidenta de les Illes Balears perquè formuli la consulta preceptiva. El text del Projecte, sense data, inclou els canvis de denominació derivats del canvi organitzatiu.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

Legitimació i caràcter del dictamen

La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar el present dictamen en aplicació del que estableix l'article 18.7 en relació amb l'article 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears.

No cal una argumentació prolixa per concloure que som davant un reglament *ad extra*, o sigui un cas de dictamen preceptiu. En efecte, l'objecte del Decret projectat és la regulació de la pesca de tipus professional i recreatiu en àmbits marins específics, a més de modificar tres decrets anteriors relacionats amb la matèria pesquera i l'activitat marítima, com és el cas del busseig. En conseqüència, la regulació incideix directament sobre tota la població i els sectors econòmics implicats en la pesca, l'oci i el turisme.

Segona

Procediment d'elaboració del Projecte

El Consell Consultiu conclou que s'ha seguit el procediment legalment establert en el procediment d'elaboració de les disposicions generals, tant en allò referit a la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, com a la Llei estatal del procediment administratiu comú de les administracions públiques, com en les diferents lleis sectorials, per la qual cosa ens remetem a la nostra doctrina consolidada sobre el procediment de les disposicions

generals (basti esmentar, entre els darrers, els dictàmens 51/2022, 76/2022, 97/2022, 52/2023, 105/2023).

S'ha dut a terme la consulta prèvia, d'acord amb l'article 55 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

També s'ha complert el tràmit específic, atesa la matèria que ha de regular el Projecte, d'emissió de l'informe del Consell Pesquer que, com deim ja en el Dictamen 48/2016, constitueix un tràmit essencial de tipus sectorial en les matèries que són objecte de regulació. Amb bon criteri, la Conselleria ha tramès l'esborrany de l'acta de la sessió completa que permet veure els participants, el debat ocorregut i l'acord final, atès que l'acta no s'aprova fins a la sessió següent (que en el moment de tramitar-se el procediment no s'ha produït).

Durant la tramitació, s'ha justificat l'oportunitat de la norma i els informes econòmic i pressupostari juntament amb l'estudi de càrregues. El Projecte ha sofert una ampliació durant la tramitació a una nova disposició per modificar el Decret 55/2022, de 19 de desembre, atesa la dificultat que ha plantejat aquest en la realitat quotidiana del busseig científic, cosa que han corroborat entitats de recerca de pes com són ara la UIB, l'IMEDEA o el CSIC. Per això té raó de ser una segona fase d'audiència i participació que ha dut a terme l'Administració autora del decret, fase en la qual s'han ampliat algunes persones consultades, atès l'àmbit específic de la nova disposició addicional.

Així, han intervingut activament i han presentat al·legacions el GOB Mallorca i el GOB Menorca, la Federació de Confraries, el Consell Insular de Menorca i el de Formentera, l'Institut Menorquí d'Estudis, la UIB i l'IMEDEA, per diferents raons i amb distintes aspiracions sobre el text projectat. En qualsevol cas, l'Administració ha valorat totes i cadascuna de les observacions que s'hi han formulat.

En la MAIN, que és única i final, s'han avaluat els impactes que planteja el Projecte i se n'ha fet una valoració positiva. L'IBD ha emès un informe favorable, en què considera l'impacte en la igualtat dona-home.

Quant al procediment, el Consell Consultiu l'estima, en termes generals, correcte. Això no obstant, a fi que es tinguin en compte en futures tramitacions, cal advertir les observacions següents:

i) La participació o cooperació interadministrativa de la Conselleria de Medi Ambient (que s'exposa amb detall en l'acta del Consell Pesquer que, pel seu interès per conèixer el Decret, transcrivim) hauria de constar també en algun document, escrit o diligència de les reunions o converses entre els serveis d'ambdues conselleries que, de ben segur, s'han produït. Cal recordar que l'Administració ha de tenir cura de la integritat dels expedients, en la mesura que es pugui electrònica, que és el suport documental de tot el procediment administratiu (article 54 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, i article 70 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre).

ii) El Consell Consultiu insisteix en la necessitat del tràmit de comunicació a les autoritats d'unitat de mercat d'acord amb la interpretació que ja fa en el Dictamen 51/2022:

El Consejo Consultivo considera acreditados los trámites esenciales del procedimiento, aunque no puede compartir el análisis formal que sobre el mismo efectúa la Consejería en lo que se refiere a la cuestión del trámite preceptivo establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) que reputamos exigible para el Proyecto examinado.

La citada LGUM en su artículo 14 exige:

«Artículo 14. Cooperación en la elaboración de proyectos normativos.

»[...]

»6. En los procedimientos de audiencia pública de las leyes y disposiciones normativas de carácter general, los operadores económicos o sus asociaciones representativas podrán pronunciarse sobre el impacto de la normativa en la unidad de mercado.»

No está de más recordar que este precepto es considerado por el Tribunal Constitucional, en la STC 79/2017, de 22 de junio, y la STC 110/2017, plenamente constitucional, validando pues el trámite.

La MAIN ha abordado la justificación de la ausencia de la «puesta a disposición del resto de autoridades a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto». Ello no obstante, el Consejo Consultivo no puede tener por innecesario el trámite. Al contrario, en este Proyecto se incide en las condiciones de ejercicio de la actividad económica del buceo profesional (respecto del buceo deportivo nuestro parecer podría matizarse) al establecer las cualificaciones profesionales, de hecho, de modo distinto a la situación actual regulatoria.

Otra cuestión es el tiempo o plazo del trámite que reputamos ineludible. El transcrito apartado 2 señala la puesta a disposición del Proyecto «con la antelación suficiente» que debe incluir la MAIN. Entonces, el trámite tiene que realizarse necesariamente antes de la aprobación de la norma y, ciertamente, lo lógico es que se realice en la fase de elaboración del texto final que se pretende someter a dictamen. Ello no impide que, posteriormente a este dictamen, con los condicionantes lógicos, se efectúe el trámite y según su resultado se redacte con modificaciones la norma proyectada y dependiendo de si estas modificaciones son sustanciales o no, se formule de nuevo la consulta, de conformidad con el artículo 26 de la Ley balear 5/2010, de 15 de junio, reguladora del Consejo Consultivo, el cual, precisamente, atiende al supuesto de la modificaciones sustanciales posteriores a la emisión del dictamen.

Això es posa en relleu encara que només sigui una disposició la que afecta el Decret 55/2022 vigent, sobre busseig. Com ja manifestam en el dictamen esmentat, la de busseig professional (i el científic n'és una modalitat) és una activitat econòmica la regulació de la qual podria (encara que *prima facie* no ho sembla) afectar la unitat de mercat. Això no obstant, com ja deim, aquest tràmit encara pot dur-se a terme i, en funció del resultat, tindrà unes o altres conseqüències que haurà de valorar l'Administració consultant, sens perjudici d'adaptar el tràmit a la nova redacció de l'article 14 de la LGUM en la redacció donada per la Llei 18/2022, de 19 de setembre (vigent a partir del 19 d'octubre de 2022).

iii) També arran del busseig, hem advertit que la MAIN (única i final com hem dit) no incorpora les mencions necessàries relatives a la disposició addicional tercera, introduïda posteriorment, sobre la modificació del Decret 55/2022. Naturalment, encara que no sigui invalidant, cal exigir una esmena de la memòria perquè sigui «actualitzada» o completa.

L'article 56.1 de la Llei 1/2019 preveu la participació de dues conselleries «quan existeixi més d'una conselleria amb competències en la matèria», ja que s'exigeix una resolució d'inici firmada pels consellers competents, en la qual es determini la conselleria i l'òrgan responsable de la tramitació. En el cas present, podria plantejar-se la participació de la conselleria competent en matèria de medi ambient, ja que l'article 1 es basa en una zonificació pròpia de medi ambient. Així mateix, ho disposa l'article 6.5 de la Llei 6/2013, de 7 de novembre, que preveu un «mecanisme de col·laboració permanent entre els departaments competents en matèria de pesca i en matèria de medi ambient». No obstant això, el que és cert és que la

finalitat de la norma s'empara en la matèria pesquera des de la doble vessant, ordenació del sector pesquer i pesca extractiva o explotació de recursos marins i la matèria de marina mercant (en relació amb el busseig). Això no lleva que pugui quedar més acreditada la cooperació administrativa d'ambdues conselleries, com ja hem advertit.

Finalment, i pel que fa a la Llei 10/2023, de 5 d'abril, de benestar per a les generacions presents i futures de les Illes Balears, cal recordar que la disposició final segona estableix:

Vigència i efectivitat

Aquesta llei entra en vigor el dia següent de la seva publicació en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*. Això no obstant, la regulació que es conté en els títols II i III produeix efectes a partir del moment en què es constitueixi la Comissió per al benestar de les generacions presents i futures de les Illes Balears, se'n fixin els seus criteris de funcionament i s'hagin aprovat les guies que orientaran les institucions públiques en l'avaluació d'impacte sobre el benestar de les generacions presents i futures en l'exercici de les seves funcions que s'estableixen a l'article 17 d'aquesta llei.

Per tant, el nou informe preceptiu que la mateixa Llei introdueix en l'article 59.1 de la Llei 1/2019, sobre «el benestar de les generacions presents i futures, emès per l'òrgan promotor i el parer de la Comissió per al benestar quan escaigui», queda ajornat a l'efectivitat que disposa el precepte transcrit. Això no lleva que el Consell Consultiu recordi les disposicions legals esmentades perquè es dugui a terme el desplegament normatiu que pertoca.

Tercera

Competència i marc normatiu

Els objectius de la norma són: a) regular la pesca i el marisqueig a les zones d'especial conservació, llocs d'interès comunitari i les zones d'especial protecció per a les aus que integren la Xarxa Natura 2000, amb àmbit marí, per distingir-les de les zones generals de pesca i de les reserves marines (amb diferents graus de protecció, lògicament); b) modificar el Decret 22/2016, de 22 d'abril, pel qual es regulen les mesures per a la diversificació dels sectors pesquer i aquícola de les Illes Balears (només per fixar l'exigència d'assegurança obligatòria en relació amb la norma estatal bàsica); c) modificar el Decret 22/2018, de 6 de juliol, pel qual es regula el desembarcament, la primera venda, la traçabilitat i el control dels productes pesquers a les Illes Balears (només per ampliar el límits màxims de venda directa i final que passa a un màxim de 30 kg i un màxim de 300 euros); d) modificar el Decret 55/2022, de 19 de desembre, pel qual es regula el busseig en les modalitats professional, extractiu, científic i per a fins de servei públic en aigües marítimes i continentals de les Illes Balears (que pretén canvis singulars que afecten el busseig científic que necessita de més flexibilització).

En aquest context les matèries involucrades en la norma projectada són: pesca com a activitat extractiva, ordenació del sector pesquer i marina mercant (busseig). Per això, el Consell Consultiu considera útils les reflexions que introduïm en el Dictamen 48/2016, amb motiu d'analitzar el que avui és el Decret 22/2016, de 22 d'abril:

A) Por lo que se refiere a quién corresponde la potestad reglamentaria para aprobar el Proyecto sometido a consulta.

El objeto de dicho proyecto es regular las medidas para la diversificación de los sectores pesqueros y aquícola en aguas marítimes de las Illes Balears.

De acuerdo con el artículo 148.1.11ª de la Constitución española y el artículo 30.22 del Estatuto de Autonomía, la comunidad autónoma es titular de la competencia exclusiva en materia de pesca y actividades recreativas en aguas interiores, cría y recogida de marisco y acuicultura, y, por tanto, en el ejercicio de esta competencia le corresponde la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva. Por otra parte, el artículo 31.8 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears otorga a la comunidad autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del sector pesquero.

Ahora bien, como es sabido, este Consejo Consultivo ha reiterado en su doctrina que la Ley Orgánica 1/2007 introdujo una transcendental reforma estatutaria en materia de consejos insulares que se concreta, por lo que aquí interesa, en la ampliación del elenco de competencias que se les atribuye con el carácter de «propias» y en relación con las que les corresponde, con carácter indisoluble de su titularidad, ejercer la potestad reglamentaria. Así, sirvan de precedentes, entre otros, los dictámenes 92, 93, 101 y 104 de 2007; 124, 127 y 142 de 2008; 15 y 92 de 2013; 15, 21 y 37 de 2015. La doctrina expuesta en estos dictámenes se sintetiza en el Dictamen 37/2015, como sigue:

«A) Des de l'entrada en vigor de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, la potestat reglamentària del Govern ha quedat restringida, amb caràcter general, per l'existència d'un àmbit normatiu propi que correspon als consells insulars en les matèries a què es refereix l'article 70. En conseqüència, el Govern en aquestes matèries només té, d'una banda, la potestat d'establir principis generals que permetin que cada consell insular en faci un desplegament detallat i adequat al seu àmbit territorial i, de l'altra, la facultat de coordinar l'activitat dels consells insulars en assumptes d'interès autonòmic i en l'exercici de les competències pròpies, amb la participació d'aquests. Aplicant, mutatis mutandis, als «principis generals normatius autonòmics» les regles establertes pel Tribunal Constitucional sobre la normativa bàsica estatal i la de desenvolupament autonòmic, resulta: a) els principis generals només es poden establir per decret del Govern, amb menció expressa del fet que es tracta d'una norma de principis; b) correspon, potestativament, al Govern de la Comunitat Autònoma la definició dels principis generals normatius, però no es pot obligar els consells insulars a esperar que el govern determini aquests principis; c) els principis generals han de constituir un mínim denominador normatiu comú a tot el territori autonòmic, de manera que no poden esgotar la matèria i han de deixar un marge ampli a la reglamentació dels consells insulars; d) els decrets reguladors de principis generals no són susceptibles de plantejament de conflicte en defensa de l'autonomia local, perquè no són disposicions amb rang de llei; e) els reglaments dels consells insulars requereixen el dictamen previ i preceptiu del Consell Consultiu, i f) la relació entre reglaments autonòmics de principis generals i els reglaments insulars és de competència i no de jerarquia.

»B) Les competències enumerades en l'article 70 de l'EAIB, des de l'entrada en vigor d'aquest, són pròpies dels consells insulars, els quals poden exercir-hi la potestat reglamentària sense necessitat d'esperar l'aprovació d'un decret de traspàs acordat en la Comissió Mixta de Transferències, perquè, en termes generals, la potestat esmentada és inherent a la titularitat de la competència. S'assoleix aquesta conclusió, sense dificultat, traslladant a l'àmbit Govern-consells insulars la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional en relació amb els reials decrets de traspàs de l'Estat a les comunitats autònomes [...].»

El contenido de la norma proyectada no se refiere a la pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, en sentido material y propio, sino a un aspecto que se enmarca directamente en la ordenación de sector pesquero (Dictamen 27/2007) por lo que este Consejo Consultivo, como decimos, considera que el título competencial habilitante es el del artículo 31.8 del EAIB y no el 30.22.

Por su parte, el artículo 74 bis de la Ley estatal 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado regula la coordinación y fomento de la diversificación económica del sector pesquero y acuícola señalando que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente potenciará las medidas de diversificación económica del sector pesquero y

acuícola, en particular, el turismo acuícola, el turismo pesquero o marinero y la pesca-turismo, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y de las comunidades autónomas. Este precepto fue añadido a la Ley 3/2001 de referencia por la Ley 33/2014, de 26 diciembre, que también incorporó a dicho texto legal el artículo 74 ter que regula las condiciones de la pesca- turismo.

En el ámbito de las Illes Balears, resulta de aplicación la Ley autonómica 6/2013, de 7 de noviembre, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura en las Illes Balears, norma que tiene en consideración la distribución competencial efectuada por el Estatuto de Autonomía de 2007. En efecto, tal y como se señala en la Exposición de Motivos de la Ley 6/2013, esta norma tiene en consideración la distribución de competencias efectuada por el Estatuto de Autonomía así como también por la Ley 8/1999, de 12 de abril, de atribución de competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Eivissa y Formentera en materia de agricultura, ganadería, pesca y artesanía, teniendo en cuenta que el artículo 69 del mismo Estatuto de Autonomía establece que en ningún caso son susceptibles de transferencia las competencias que por su propia naturaleza tienen un carácter suprainsular, inciden en la ordenación y planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o las competencias cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión territorial entre las diferentes islas.

Por otra parte, el artículo 56 de la Ley 6/2013, que regula el turismo marinero, otorga al Gobierno de las Illes Balears la potestad reglamentaria para la regulación del turismo marinero —apartado cuarto— y, en especial, para el establecimiento de las condiciones del turismo pesquero, todo ello en relación con la letra k del artículo 2 de la misma Ley cuando establece que la regulación de las materias que ella prevé tiene por finalidad la diversificación de la economía en zonas pesqueras mediante la implicación del colectivo de pescadores en proyectos que vayan más allá de la actividad pesquera.

A la vista del contenido del Proyecto sometido a consulta y conforme al artículo 31.8 del Estatuto de Autonomía, este Consejo Consultivo considera que nos encontramos ante un tema de ordenación del sector pesquero, concretamente por las diferentes medidas de diversificación que se regulan y precisamente por hacer referencia a la regulación de los sectores económico y productivo de la pesca en todo aquello que no sea actividad extractiva directa. Por ello, y de acuerdo con el artículo 56.4 de la Ley 6/2013, la potestad reglamentaria para aprobar el Proyecto de decreto es del Gobierno de las Illes Balears.

A esta afirmación hay que añadir que el apartado quinto de dicho precepto añade que las administraciones pesqueras competentes han de facilitar la formación adecuada del sector pesquero para el desarrollo de las actividades del turismo marinero.

Por otra parte, el artículo 3 de la Ley 6/2013 establece que las disposiciones de la misma, relativas a la ordenación del sector pesquero balear son aplicables a todo el territorio de las Illes Balears. Y el artículo 4 define la ordenación del sector pesquero como la regulación del sector económico o productivo de la pesca, en especial en lo que hace referencia a los agentes del sector pesquero, a la flota pesquera, al establecimiento y cambios de puertos base y a la primera venta de productos pesqueros. La ordenación del sector hace referencia a la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa (STC 9/2001, de 18 de enero, Fundamento Jurídico 5).

A mayor abundamiento, y lo que es más aclaratorio si cabe, el turismo marinero regulado en el art. 46 de la Ley 6/2013 se encuentra en el Capítulo V del Título IV que lleva por título precisamente «Ordenación del Sector Pesquero» por lo que no existe ninguna duda de la voluntad del legislador en cuanto al título competencial habilitante así como tampoco a que el gobierno de la comunidad autónoma tenga la competencia reglamentaria sobre esta materia (art. 56.3 de la Ley). El Dictamen del Consejo de Estado 1420/2013, emitido en relación al Proyecto de Ley de reforma de la Ley estatal 3/2001, estimó correcta esta ubicación y ello porque «no se está regulando la actividad como actividad pesquera como tal —que también, obviamente— sino como una actividad económica de servicios que plantea retos singulares, en especial, más allá de la del control de la actividad extractiva

que pueda realizarse (y que puede tener una lógica económica de servicio de regulación distinta de la clásica de regulación de la actividad pesquera —si su impacto es menor que el de la actividad profesional pura y dura—) [...]».

En relació amb la matèria del busseig, el Dictamen 51/2022 (precisament amb motiu del Decret 55/2022 que ara també es modifica parcialment) conclou:

El buceo profesional, objeto de este decreto, dentro de la normativa básica estatal de «marina mercante» y de seguridad de la vida humana en el mar, tiene conexiones competenciales muy distintas que merecen un mínimo de detenimiento. Hay que señalar que no basta fijarnos en la ley reguladora o en la distribución competencial atribuida a la organización administrativa, más fácilmente cambiante. Debemos fijarnos en los títulos materiales que se muestran conexos con la norma proyectada, esto es, con la finalidad de la norma.

Por un lado, el buceo deportivo y recreativo se conecta con facilidad con la materia de deporte y turismo, y desde antiguo, cuenta con titulaciones deportivas propias. La normativa autonómica de 2014 (y su modificación) como queda dicho es de principios generales puesto que en tales materias el papel de los consejos insulares no puede desconocerse.

Por otro lado, el buceo profesional, el buceo extractivo y el buceo científico tienen conexión entre sí por resaltarse con naturalidad su carácter de actividad económica y con un nivel de profesionalidad (titulaciones y cualificaciones) distinto. Es cierto que podría dudarse de si el buceo científico requiere de cualificaciones profesionales o deportivas puesto que como han apuntado algunos alegantes es lo normal que el buceo científico se relacione más con el buceo deportivo y con las actividades de investigación universitaria o similar. De hecho, el art. 50 del RD 550/2020 señala como normas de seguridad aplicables al buceo científico las del buceo recreativo «siempre que las inmersiones no superen los 40 metros de profundidad».

Este es el tipo de buceo que se pretende regular ahora, excluyendo, además, el buceo militar y el buceo con fines de servicio público afecto a la Administración General del Estado.

En este contexto, las materias afectadas son la regulación de las condiciones de la actividad de buceo profesional por sus evidentes peligros y exigencias de seguridad, la regulación de las cualificaciones profesionales, la de los centros de formación para dichas cualificaciones. Entendemos pues que las competencias autonómicas conexas son: la ordenación pesquera y actividades subacuáticas, la enseñanza (titulaciones y cualificaciones) y las actividades sometidas a control. Estos títulos deben compatibilizarse con las competencias estatales básicas en materia de seguridad de la vida humana en el mar, condiciones expedición de títulos y reconocimiento general de cualificaciones profesionales de acuerdo con la normativa europea (Estatuto de Autonomía, artículos 30.6, 30.8, 30.22, 30.25; 31.8, 31.17; 36).

En definitiva, en vista de la pluralitat de matèries que aborda el Projecte, en el marc constitucional exposat, les competències autonòmiques són les que s'esmenten en els articles 30.6, 30.8, 30.22, 30.25, 30.46, 31.8, 31.17 i 36, de l'Estatut d'autonomia.

En conclusió, la potestat reglamentària correspon plenament al Govern de les Illes Balears, tant perquè fa referència a matèries que no troben empara en l'article 70 de l'Estatut, com perquè la regulació es projecta sobre zones d'especial conservació, llocs d'interès comunitari i zones d'especial protecció per a les aus (ZEC, LIC, ZEPA) repartides en tot l'espai marí de les Illes Balears, amb una regulació connexa entre si i connexa amb la normativa mediambiental. De fet, serveix com a indicatiu, les al·legacions nuclears dels consells insulars de Menorca i de Formentera versen sobre qüestions de protecció dels recursos pesquers i no sobre reivindicació competencial. Tal com hem dit en moltes ocasions en declaracions de reserves

marines i altres normes de caràcter pluriinsular, l'article 70.12 de l'Estatut (que estableix la pesca com a competència pròpia dels consells insulars) té una interpretació d'acord amb la voluntat del legislador balear (manifestada en la Llei 6/2013, de 7 de novembre, de pesca, marisqueig i aquicultura a les Illes Balears) coincidint amb aquesta que feim aquí (tot i que aquest parer no és unànim).

El context normatiu en aquestes diferents matèries es troba més extensament en la MAIN de l'expedient, i també en els nostres dictàmens 46/2016, 167/2016, 106/2018, 20/2022, 51/2022 i 52/2022 (entre d'altres) pel que fa a matèries relacionades, als quals ens remetem. Això no obstant, com a normativa essencial a l'empara de la qual es pretén la reglamentació projectada, cal esmentar:

- La normativa europea relativa a la pesca en el Mediterrani, la Xarxa Natura 2000 (Directiva d'hàbitats i Directiva d'aus) i a les activitats del mercat interior.
- La normativa estatal, en particular, la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat.
- La Llei 41/2010, de 29 de desembre, de protecció del medi marí.
- La Llei 3/2001, de 26 de març, de pesca marítima de l'Estat, en la redacció donada per la Llei 33/2014, de 26 de desembre.
- El Reial decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de ports de l'Estat i de la marina mercant.
- El Reial decret 239/2019, de 5 d'abril, pel qual s'estableixen les condicions per al desenvolupament de l'activitat pesca turisme.
- En l'àmbit autonòmic, la Llei 6/2013, de 7 de novembre, de pesca marítima, marisqueig i aquicultura a les Illes Balears, amb les modificacions corresponents derivades de la Llei 12/2014, de 16 de desembre, i de la Llei 3/2019, de 31 de gener, i la normativa reglamentària de desplegament.
- Pel que fa a les potestats executives en matèria de pesca (en el vessant de pesca extractiva o d'explotació de recursos marins), cal tenir en compte la Llei 8/1999, de 12 d'abril, d'atribució de competències als consells insulars de Menorca i d'Eivissa i Formentera, en matèria d'agricultura, ramaderia, pesca i artesanía.

Correspon a la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Medi Natural (denominació actual) impulsar el Projecte ateses les matèries concernides i d'acord amb l'article 2.10.b del Decret 12/2023, de 10 de juliol, de la presidenta de les Illes Balears, pel qual s'estableixen les competències i l'estructura orgànica bàsica (redacció del Decret 20/2023, de 20 de juliol). Ja hem respost el dubte de la participació, que hi podria ser, tangencial, de la Conselleria de Medi Ambient en virtut de coordinar la regulació pesquera amb les accions mediambientals.

Quarta

Anàlisi i observacions sobre el Projecte

El Projecte està configurat per un preàmbul, amb quatre extensos apartats, deu articles, sense capítols, dues disposicions addicionals, una de transitòria, una de derogatòria i dues de finals.

El contingut del Projecte es pot copsar amb les rúbriques de l'articulat:

Article 1. Objecte.

Article 2. Àmbit d'aplicació.

Article 3. Pesca i marisqueig professional.

Article 4. Pesca recreativa de superfície i marisqueig recreatiu.

Article 5. Pesca recreativa submarina.

Article 6. Infraccions i sancions.

Disposició addicional primera. Modificació del Decret 22/2016 (assegurança de l'activitat pesca turisme).

Disposició addicional segona. Modificació del Decret 22/2018 (límits de la venda de producte al consumidor final).

Disposició addicional tercera. Modificació del Decret 55/2022 (flexibilització per al busseig científic).

Disposició transitòria única. Període d'adaptació (estableix uns terminis de dos i tres anys per a determinades obligacions de la pesca marítima professional en aquests espais).

Disposició derogatòria única, que recull la derogació general en virtut del principi de jerarquia i de *lex posterior*.

Disposicions finals, primera, per habilitar el conseller d'Agricultura, Pesca i Medi Natural per al desplegament del Decret, i segona, d'entrada en vigor l'endemà de la publicació.

El Consell Consultiu considera que, en termes generals, el text remès s'ajusta a la legalitat i a l'ordenament jurídic, i disposa de motivació explicitada de forma suficient per l'Administració i els seus serveis tècnics i especialitzats sobre les matèries regulades.

Això no obstant, el text suscita en el Consell Consultiu les observacions següents:

a) Pel que fa al *preàmbul*, cal afegir de forma succinta les referències a les diferents matèries regulades i la competència reglamentària que pot invocar el Govern de les Illes Balears.

b) En relació amb l'*article 1*, cal especificar que la norma presenta quatre grans objectius i ara el text només en recull un.

c) En l'*article 3* cal reformular l'expressió: «Altres mesures avalades per la millor evidència científica». Aquesta es troba dins les «mesures de mitigació de captura accidental d'aus marines» i devora altres ben definides se'n disposa una de molt indeterminada. El text reglamentari hauria de definir què s'entendrà a l'Administració per «la millor evidència científica» o com es recollirà aquesta. De totes formes, cal advertir que aquesta definició haurà de venir formulada per desplegament normatiu, ja que només es podria definir per ordre.

Finalment, de caràcter general, el Consell Consultiu recomana una revisió lingüística dels texts normatius (en les dues llengües oficials), perquè la publicació sigui correcta i se'n faciliti la intel·ligència. Ultra les qüestions lingüístiques, la revisió ha d'atendre dos punts: a) la fórmula solemne que indiqui si s'ha seguit o no el parer d'aquest Consell Consultiu, i b) la forma de les disposicions addicionals, ja que la Conselleria d'Hisenda ha suggerit que es diguin

«disposicions finals» conforme a les recomanacions formals del Govern, perquè aquestes disposicions introdueixen modificacions de decrets anteriors.

Cal advertir que aquest òrgan de consulta només ha examinat, per raons d'urgència, la versió catalana del Projecte, que és la llengua en la qual s'ha tramitat.

CONCLUSIONS

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

Segona. S'ha seguit el procediment legalment establert, sens perjudici d'atendre les observacions formulades en la consideració jurídica segona. Correspon al Govern de les Illes Balears, en sessió del Consell de Govern, aprovar el Decret.

Tercera. El Consell Consultiu no formula observacions essencials al text del Projecte de decret a l'efecte d'aprovar el Decret «d'acord amb el Consell Consultiu», però, si s'atenen les no essencials, milloraria el text projectat.

Palma, 24 d'octubre de 2023