



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 204/2004

(Pleno)

La Laguna, a 24 de noviembre de 2004.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Pesca de Canarias (EXP. 216/2004 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. Mediante escrito de 20 de octubre de 2004, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias interesa, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo (LCCC), preceptivo dictamen respecto del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca (LP), de la que pretende ser su desarrollo y concreción. Se trata, pues, de un Reglamento nítidamente ejecutivo y por ello de preceptivo Dictamen, aplicándose tanto la habilitación general de la Ley (disposición final primera de la LP) como múltiples habilitaciones específicas (arts. 5.1, 6.1, 9.1, 11.1, 38.1.h), 42.6, 48.5, entre otras, de la LP). Habilitaciones específicas que hubieran podido generar Reglamentos singulares, opción, legítima y lícita, que sin embargo ha sido conscientemente desechada al estimarse más conveniente aprobar un único Reglamento que recoja muchas de las disposiciones (no todas) de índole reglamentaria aplicables a la materia de que se trata, unificando lo que hoy se encuentra disperso (disposición derogatoria del Proyecto de Decreto) e introduciendo desarrollo de la LP en otras cuestiones hasta ahora sin regulación reglamentaria.

Pero el PD que se dictamina, además, desarrolla directamente normativa básica del Estado, que no fue objeto de tratamiento por la Ley 17/2003. Así ocurre respecto

---

\* **PONENTE:** Sr. Fajardo Spínola.

de algunos aspectos de la ordenación del sector pesquero reguladas por la Ley 3/2001, de Puertos Marítimos del Estado (LPME), como los relativos a la flota pesquera, y a los puertos base y al desembarco en ellos de los productos de la pesca, o a la comercialización de los mismos en lonjas y otros establecimientos; pero también se desarrolla por este PD normativa básica no contenida en tal Ley, sino en el Real Decreto 1998/1995, hoy sustituido por el Real Decreto 2064/2004, de 15 de octubre, sobre primera venta de los productos pesqueros. Así pues, también como reglamento de desarrollo de normas básicas del Estado resulta preceptivo el presente Dictamen (art. 11.B.b. LCCC).

2. Obra en las actuaciones los informes de legalidad, acierto y oportunidad; alegaciones de los Cabildos de La Palma y de Gran Canaria (dando así cumplimiento a lo dispuesto por el art. 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias) y de los sectores profesionales afectados; alegaciones evacuadas por interesados en cumplimiento del trámite de información Pública; e informe del Servicio Jurídico.

3. El PD se compone de un art. único, que aprueba el Reglamento de la Ley de Pesca de Canarias, cinco disposiciones adicionales, una derogatoria y otra final. El Reglamento, por su parte, se compone de 190 arts. agrupados en ocho Títulos, así como de dos disposiciones adicionales y una transitoria.

## II

1. Con carácter general el orden de competencias concurrentes en la materia principal y en las conexas e instrumentales con la misma, ya fue objeto de delimitación por este Consejo con ocasión de la emisión de su DCC 110/2002, de 17 de septiembre, emitido justamente en relación con el Proyecto de Ley de la que el presente Reglamento pretende ser su desarrollo normativo. A ese nuestro Dictamen nos remitimos en la fundamentación de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) en cuantas materias fueron reguladas por la LP, y hoy viene a desarrollar el presente PD como reglamento ejecutivo de la misma.

2. Pero, como se ha señalado, el PD sometido a consulta desarrolla también normativa básica del Estado, y lo hace directamente, sin intermediación de Ley territorial en la materia. La primera cuestión a plantear es la de si en tales materias puede la CAC desarrollar legislación básica del Estado. La regulación de la flota pesquera, así como el establecimiento de puertos base y la fijación de las

condiciones de desembarque en ellos constituyen parte de la materia "ordenación del sector pesquero". Como ya recordamos en nuestro Dictamen 110/2002, "el concepto **ordenación del sector pesquero** hace referencia a 'un determinado sector económico o productivo'; concretamente, a su 'organización (...) lo que equivale a decir sobre la determinación de quiénes pueden ejercer la actividad pesquera (...), las condiciones que deben reunir tales sujetos integrantes del sector y su forma de organización'. La STC 56/1989 engloba dentro de este concepto aspectos tales como 'las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares' ". Y corresponde a la CAC el desarrollo legislativo de la normativa básica del Estado en materia de ordenación del sector pesquero (art. 32.16. EAC).

La segunda cuestión que habrá que resolver es si tal *desarrollo legislativo* puede la CAC acometerlo mediante norma de rango reglamentario. Una interpretación formal estricta del texto estatutario nos llevaría a rechazar tal desarrollo mediante un Decreto. No obstante, aunque no existe jurisprudencia constitucional directamente referida al supuesto planteado, pudiera resultar aplicable el criterio interpretativo que la STC 18/1982 (FJ 3º) sentó en relación a la expresión *legislación básica*, donde consideró que "es menester huir de interpretaciones meramente literales, pues tanto los conceptos de *legislación* como de *ejecución* son lo suficientemente amplios para que deba rechazarse la interpretación que asimila, sin más, legislación al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de ley (...) La distinción entre ley y reglamento acentúa los perfiles en el terreno de eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia, que es la que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación (laboral)"; y en idéntico sentido, la STC 35/1982 (FJ 2º): "cuando la Constitución en su art. 149 utiliza el criterio de *legislación* como criterio definidor del ámbito en el que las Comunidades Autónomas puede adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido, en consecuencia, en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas". Esta misma interpretación material del concepto *legislación* resulta extensible a la expresión *desarrollo legislativo* empleado por el art. 32 del EAC. A juicio de este Consejo Consultivo, pues, tal precepto estatutario no obliga a utilizar un determinado rango, legal o reglamentario, para desarrollar la normativa básica del Estado; el referido art. tiene una finalidad estrictamente competencial, asignando a

la capacidad normativa de la CAC aquel desarrollo normativo, pudiendo por igual verificarlo tanto mediante ley de su Parlamento como por mediación de un reglamento. La elección entre una u otra fuente normativa responde a criterios de asignación de rango internos al sistema autonómico canario, sobre todo cuando existe expresa reserva legal (art. 33 Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), pero resulta intrascendente si atendemos a la capacidad de una u otra para desarrollar la normativa básica estatal, pues ambas (tanto la ley como el reglamento) ostentan tal capacidad. En consecuencia, no resulta objetable la utilización del PD que se dictamina para proceder a desarrollar normativa básica que el legislador canario no reguló en la Ley 17/2003.

3. El proyecto reglamentario se mueve, pues, dentro del contexto normativo prefijado por la Ley habilitante y por ello, asimismo con carácter general, el mismo se ajusta al parámetro constitucional y estatutario de aplicación. Pero también resulta este reglamento ajustado a tales parámetros como norma autonómica que desarrolla directamente legislación básica del Estado, por las razones que acaban de exponerse.

### III

No obstante lo que acaba de afirmarse en el apartado anterior, es posible efectuar algunas consideraciones concretas al articulado, tanto del PD como del Reglamento:

#### 1. Observaciones al articulado del PD:

##### **Disposición adicional primera del Proyecto de Decreto.**

La atribución de la competencia informativa a un Ministerio es algo que no puede ser decidido por la Comunidad Autónoma.

##### **Disposición adicional cuarta.**

Debería clasificarse como disposición transitoria, en atención a su contenido.

## 2. Observaciones al articulado del Reglamento de la Ley de Pesca de Canarias:

### **Art. 5.4.-**

Se debieran precisar los efectos del silencio, lo que sí se hace para la renovación de la autorización (art. 8.3).

### **Art. 9.-**

Regula la creación de un Censo de embarcaciones de pesca organizado por modalidades de pesca, singularizando las "embarcaciones polivalentes", que son aquellas que "cuenten autorización para todas las modalidades permitidas". Seguramente se quiere decir que la embarcación polivalente será aquella autorizada para desempeñar dos o mas modalidades de pesca permitidas.

### **Art. 25.3.-**

Se debe incorporar una expresión del tenor *sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional primera* del Reglamento, que excepciona la regla general del precepto que se comenta.

### **Art. 31.2.-**

La remisión que se hace al apartado j) del art. 36 debe serlo al apartado i) del mismo art.

### **Art. 43.2.-**

Exige a los participantes en un campeonato o concurso estar en posesión de una "póliza de seguros" que se superpone a la póliza que debe suscribir el organizador del evento (art. 42.2, último párrafo). Si en efecto es así, se debieran deslindar los diferentes ámbitos de cobertura.

### **Art. 51.5.-**

Donde dice "entre las que tendrá que figurar, necesariamente, la situación" debiera decir *que procederá necesariamente en la situación*, pues es claro que a veces concurrirá la situación de sobre explotación y otras no.

**Art. 53.-**

Si la ordenación en la que se inserta este precepto se refiere a marisqueo, debiera hablarse de *frecuencia marisquera o de marisqueo* y no de "frecuencia pesquera".

**Art. 58.1.-**

Para poder admitir a trámite la solicitud, a la exigencia de informe favorable del Cabildo el Reglamento añade la condición de que "no medie cualquier otra circunstancia de interés general que pudiera desaconsejar la instalación de la explotación". Tal condición no viene requerida por la LP (art. 33.2), ni tampoco puede encontrar apoyo en el 89.4 de la Ley 30/1992, por lo que no procede inadmitir la solicitud por esta causa, debiendo iniciarse su tramitación hasta resolver sobre lo solicitado. Si existieran razones de interés general que desaconsejen la instalación de la explotación acuícola, tendrá la Administración ocasión de detectar su existencia a lo largo del procedimiento, resolviendo denegar lo solicitado una vez oído el solicitante, y motivando adecuadamente la resolución. Además, el art. 33.2 de la Ley 17/2003 establece que, emitido favorablemente el Informe del Cabildo, la solicitud será admitida a trámite. En consecuencia, no procede la inclusión del comentado párrafo en este precepto reglamentario.

**Art. 62.-**

En el supuesto de concesiones sobre tierra, será también necesario solicitar y obtener previamente la licencia urbanística que proceda, en aplicación del art. 166 del Decreto Legislativo 1/2000, que aprobó el Texto Refundido de las disposiciones sobre ordenación del territorio y de protección de los recursos naturales de Canarias y concordantes. Tal exigencia debería incluirse en el PD, añadiendo un número 7 a este art. 62.

**Art. 78.2.-**

Debiera incluirse una referencia a los "programas" del Gobierno del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 58 de la LPME.

**Art. 85.-**

En su tercer párrafo, donde dice "confiadas" debiera decir *concedidas*.

**Art. 86.4.-**

Contiene los ámbitos sometidos s Derecho Privado de las cofradías, incluido el "régimen disciplinario" aunque no se subjetiva en quién. En la medida que tales cofradías también ejercen funciones públicas, debe precisarse que en cuanto tal ese régimen es de Derecho Público y por ello objeto del apartado 2 del mismo precepto.

**Art. 87.-**

La Ley habilitante (art. 41.1) reserva la mayoría cualificada de 2/3 para la fusión o disolución de cofradías, bastando el 55% de los profesionales del sector para la creación de una nueva cofradía. Nada dice la LP respecto de la aprobación de los Estatutos (art. 39), por lo que debe entenderse que en la Ley esa mayoría es la simple (art. 26.4 Ley 30/1992), y esa ha de ser la mayoría que requiera el Reglamento que se dictamina.

En su caso, en ausencia de la Ley, son los propios Estatutos los que definen qué mayoría se precisa para su modificación. El criterio reglamentario sólo procedería en ausencia de precepto estatutario expreso.

**Art. 88.3.-**

La limitación de la condición de elector y elegible a los cofrades con una antigüedad inferior a seis meses resulta contradictoria con el carácter "universal" del sufragio en estas corporaciones, tal como dispone el art. 42.2 LP. Tal afirmación, por otro lado, no pierde validez por el hecho de que la norma básica (art. 48.1 LPME) no incluya tal calificativo, pues la norma autonómica de desarrollo puede ampliar las condiciones de ejercicio de los derechos aquí relacionados si no contradice los elementos básicos de la representatividad regulados por la norma estatal, como así ocurre en el presente caso.

**Art. 88.5.-**

Para adecuar su texto a lo que disponen los arts. 137 y 141 LGSS, el término "trabajos" debe sustituirse por "actividades compatibles con la incapacidad".

**Art. 88.6.-**

La inclusión de la incapacidad (permanente, se entiende) parcial contradice la regulación de esta institución (art. 137.1.a LGSS y disposiciones de desarrollo)

al tratarse de una incapacidad sin efectos invalidantes, por lo que debe suprimirse.

**Art. 116.-**

Las elecciones anticipadas sólo proceden en los supuestos del art. 43 de la LP, no en los supuestos, claramente de mandato imperativo, que reglamentariamente se contemplan. Por otra parte, el art. 48.2 de la LPME, básico, señala que "el mandato (...) tendrá una duración de 4 años", lo que es incompatible con las elecciones anticipadas, con las excepciones previstas en el art. 43 de la LP.

**Art. 118.-**

Debe incluirse, como se hace en el art. 119.1.b) para los elegibles, el requisito de "estar al corriente del pago de las obligaciones económicas con la cofradía".

**Art. 155.3.a.-**

Esta excepción no está amparada por la normativa básica que se desarrolla (RD 2064/2004). Al exceptuar y no exigir los datos que tal normativa exige conculca su contenido, y debe considerarse no subsumible en la facultad autonómica de desarrollo de la normativa estatal básica.

**Art. 186.-**

Donde dice "paralización" debiera decir *retención o apresamiento*, de conformidad con lo dispuesto en el art. 67 de la LP.

**Art. 189.-**

La ordenación de circunstancias agravantes, atenuantes y mixtas resulta un tanto perturbadora. No sólo porque la proporcionalidad es criterio básico del Derecho sancionador con criterios legalmente prefijados (art. 131 de la LRJAP-PAC), sino porque algunos de los criterios fijados reglamentariamente constituyen *per se* un tipo autónomo de infracción como la intencionalidad, obstrucción o resistencia a la inspección [arts. 69.h), 70.1 y 71.f) de la LP].

Lógicamente, lo anterior complica sobremanera la aplicación de las sanciones por tramos, en función del concurso de circunstancias atenuantes y/o



agravantes; al fin y al cabo, puede haber más de 4 agravantes y/o atenuantes y no sólo las que se indican en el precepto proyectado.

En cualquier caso, deben intercambiarse los dos subapartados del apartado 6 del precepto que se comenta, pues si concurren 4 atenuantes se debe aplicar la sanción dentro de la mitad del primer tramo -más leve- y no en la segunda, más gravosa.

## C O N C L U S I O N E S

**Primera.-** En cuanto que se sujeta a los parámetros legales de cobertura, el PD sometido a nuestra consideración es conforme a Derecho.

**Segunda.-** No obstante, se formulan diversas observaciones a su articulado, y al del Reglamento que por él pretende aprobarse.