



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 6 / 2 0 0 7

(Pleno)

La Laguna, a 8 de enero de 2007.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 62/1995, de 24 de marzo, por el que se establece una Reserva Marina de interés pesquero en el entorno de la Isla de La Graciosa y de los Islotes del Norte de Lanzarote (EXP. 484/2006 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.c) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), se solicita Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto “por el que se modifica el Decreto 62/1995, de 24 de marzo, por el que se establece una reserva marina de interés pesquero en el entorno de la Isla de La Graciosa y de los Islotes del Norte de Lanzarote”.

Acompaña a la solicitud del Dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Decreto (PD), que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 26 de diciembre de 2006.

Solicitud de Dictamen con trámite de urgencia.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, al amparo de lo previsto en el art. 20.3 de la Ley reguladora de este Consejo, fundamentada “en el incremento de solicitudes que se viene produciendo desde la aprobación del Decreto 62/1995, de 24 de marzo, hasta la actualidad, lo que determina que en muchos casos se estimen por silencio administrativo las solicitudes presentadas, acarreando la concurrencia de esta circunstancia un gravísimo perjuicio para los recursos de la

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

reserva marina haciendo, por tanto, ineficaz la protección del espacio pesquero que pretende la norma aprobada con tal finalidad”.

Con la urgencia requerida, la emisión del Dictamen deberá efectuarse en un plazo máximo de quince días hábiles, por lo que, habiéndose acreditado la urgencia, es adecuada la razón aducida para la misma, con suficiente acreditación del interés público en que se apruebe la modificación reglamentaria proyectada urgentemente (art. 20.3 de la Ley del Consejo Consultivo).

Sobre la tramitación del procedimiento del Proyecto de Decreto.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se han emitido los preceptivos informes de acierto y oportunidad de la Viceconsejería de Pesca, como órgano de la iniciativa, en virtud de lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, y en el art. 24.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre; el informe sobre el impacto de género de las medidas que se establecen en el Proyecto de Decreto, así como los informes relativos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y de la Dirección General del Servicio Jurídico, en virtud de lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico.

Constan, igualmente, el informe de la Inspección General de Servicios previsto en el art. 56.d) del Decreto 42/2004, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia y Justicia, y el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, en relación con las observaciones realizadas por la Inspección General de Servicios.

También consta la Memoria económica, elaborada por la Viceconsejería de Pesca, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre; el informe de la Oficina Presupuestaria Departamental, tal y como se determina en el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, en la redacción dada por el Decreto 234/1998, de 18 de diciembre; constando, así mismo, el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda.

Se adjunta al expediente la certificación de la Viceconsejería de Pesca relativa a la no exigencia del trámite de audiencia en este procedimiento. Así mismo, consta el Acuerdo del Gobierno de Canarias, de 26 de diciembre de 2006, en el que se toma en consideración el Proyecto de Decreto mediante el que se modifica el Decreto 62/1995, de 24 de marzo, por el que se establece una Reserva Marina de interés pesquero en el entorno de la Isla de La Graciosa y de los Islotes del Norte de Lanzarote, junto con el informe previo de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, de 21 de diciembre de 2006.

Preceptividad del Dictamen y competencia para su aprobación.

3. Es preceptiva la solicitud de Dictamen, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, pues el Proyecto de Reglamento a aprobar tiene, en su pretensión modificadora expuesta, carácter propiamente ejecutivo, a la luz de lo dispuesto en los arts. 10 y 11 de la Ley autonómica 17/2003, de Pesca de Canarias (LPC).

Ciertamente, ni el Decreto 62/1995 ni el Decreto 162/2000, de modificación, se establecieron en aplicación de lo dispuesto en los preceptos antedichos de la Ley 17/2003, pues esta Ley fue aprobada con posterioridad, de modo que aquéllos se basaron en el título competencial previsto al respecto en el Estatuto de Autonomía (EAC), tanto en el original, como en el modificado que aprobó la Ley Orgánica 4/1996 (arts. 29.5 y 30.5, respectivamente), con respeto además de la regulación estatal o eurocomunitaria aplicable, citada en el prólogo del Decreto 62/1995.

Sin embargo, estando en vigor dicha Ley 17/2003, la regulación en esta materia ha de ajustarse a sus preceptos y, eventualmente, a los del Reglamento que la desarrolla, especialmente los reguladores de las medidas de protección y regeneración de los recursos pesqueros. La habilitación para prever tales medidas, incluidas las de establecimiento de reservas o de modificación de las creadas previamente a su vigencia, se encuentra en el art. 11.1 LPC, debiéndose aprobar por el Gobierno mediante Decreto.

En consecuencia, la fundamentación actual de la competencia gubernativa para establecer por Decreto el Reglamento cuyo Proyecto se analiza se encuentra en el citado precepto legal, debiendo aprobarlo el Gobierno. Y ello, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma de Canarias ostente competencia exclusiva, con las reservas que esta calificación constitucionalmente merece, en materia de pesca en aguas interiores, en ejercicio de la cual, precisamente, se aprobó la Ley 17/2003. Y de que, naturalmente, el Gobierno autonómico esté integrado en la Comunidad Autónoma,

que realiza a su través determinadas funciones, en concreto reglamentarias, aunque deba hacerlo de acuerdo con la Ley autonómica.

Sobre la audiencia.

4. En este procedimiento no consta la celebración del trámite de audiencia, pues, tal y como hemos referido anteriormente, se acordó su no inclusión en el procedimiento, ya que se considera que la modificación tramitada sólo afecta a aspectos procedimentales y no materiales del Decreto 62/1995, de 24 de marzo.

La modificación contenida en el Proyecto de Decreto está referida al procedimiento, instrumento formal a través del cual los particulares solicitan y se resuelve la petición de practicar la pesca recreativa desde embarcaciones en la Reserva Marina de interés pesquero en el entorno de la Isla de La Graciosa y de los Islotes del Norte de Lanzarote. La justificación de innecesariedad del trámite de audiencia en este procedimiento, tiene apoyo, además, en lo ordenado en el art. 24.c), *in fine*, de la Ley 50/1997, que permite omitir dicho trámite cuando concurren razones de interés público que deberán expresarse.

En este supuesto, dichas razones existen y se basan tanto en la justificación que, con carácter previo, acompaña al Proyecto de Decreto, al señalar que "el plazo de notificación de la resolución, aludida en el apartado anterior, resulta insuficiente, teniendo en cuenta el número de solicitudes que se presentan cada año para acceder a la reserva, lo que determina la imposibilidad de la Administración de resolver en el plazo establecido al efecto", como en el informe de de oportunidad y acierto ya referido, en el que se afirma que "se ha visto la necesidad de adoptar la regulación contenida en el presente Proyecto de Decreto en concordancia con la necesidad de favorecer la conservación de los recursos pesqueros de la zona de protección que para la misma se constituye la Reserva Marina (*sic*), objetivo al que coadyuva la racionalización de los periodos de tiempo previstos en este Proyecto de Decreto".

Competencia del titular de la Consejería en la preparación y presentación al Gobierno del Proyecto de Decreto.

5. En cuanto a la competencia del Consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación para preparar y presentar este Proyecto de Decreto, el art. 32.a) de la Ley 1/1983, de 14 de abril, contempla su atribución a los Consejeros del Gobierno de Canarias para presentar y preparar los correspondientes Proyectos relativos a cuestiones propias de su Departamento. Y el Reglamento Orgánico de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, aprobado por el Decreto 328/199,

de 2 de diciembre, atribuye, en el art. 4.1.E.k), al Consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación la competencia para proponer al Gobierno de Canarias las normas reguladoras de la actividad pesquera en aguas interiores de Canarias.

II

Objeto del Proyecto de Decreto.

1. Mediante el Proyecto de Decreto que se ha sometido a la consideración de este Organismo se pretende modificar el Decreto 62/1995, de 24 de marzo, por el que se estableció una Reserva de Marina de interés pesquero en el entorno de la Isla de La Graciosa y de los Islotes del Norte de Lanzarote, llevándose a cabo la modificación del art. 4.4 del mismo, específicamente, de su apartado b), fijándose como plazo máximo para presentar las solicitudes necesarias para practicar la pesca de recreo desde embarcación en el referido lugar el de treinta días hábiles anteriores al comienzo de la actividad solicitada. También se modifica el apartado c), fijándose el plazo, para notificar las Resoluciones relativas a las solicitudes citadas en noventa días hábiles siguientes a la finalización del plazo de presentación de solicitudes.

Sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. En relación con la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia, le corresponde en virtud de lo dispuesto en el art. 32.16 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en el que se atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución de la ordenación del sector pesquero, así como en los arts. 30.5 EAC (competencia exclusiva en materia de "pesca en aguas interiores") 30.30 EAC (competencia exclusiva en "procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia"), y 32.12 EAC (desarrollo legislativo y ejecución en "medio ambiente").

Esta materia ha sido regulada por la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias, cuyo art. 11 se refiere a la declaración de zonas protegidas, estando la modificación objeto de este procedimiento referida al procedimiento para solicitar la autorización de práctica de la pesca recreativa desde embarcación en una zona protegida.

III

Análisis de la regulación planteada por el Proyecto de Decreto.

1. En cuanto al análisis concreto de la regulación a establecer, ésta se plasma en el artículo único del Proyecto, objeto de examen, en relación con el art. 4.4.b) y c) del Decreto 62/1995, así como en las restantes disposiciones proyectadas, una derogatoria y dos finales, procediendo añadir a la observación general de adecuación de la misma, expresada anteriormente, las siguientes precisiones:

A. El Gobierno está habilitado para establecer la modificación pretendida respecto al apartado b), ajustándose plenamente, al hacerlo, a lo establecido en el art. 11.1, particularmente en su apartado d), y en el art. 12 LPC, apartado 3, en el contexto de la regulación contenida en el art. 4 del Decreto 62/1995, que establece el procedimiento correspondiente a las solicitudes de acceso a la Reserva Marina con carácter excepcional y restringido para la práctica de la pesca recreativa desde embarcaciones.

La regulación proyectada también se acomoda a la finalidad que le es propia por su carácter y, desde luego, al fin protector a alcanzar con la declaración, siendo pertinente para procurarlo y, al tiempo, congruente con la posibilidad de pescar en las condiciones previstas en el resto de la regulación, el art. 4 del Decreto 62/1995, posibilidad que, por supuesto, no impide.

B. En esta línea, es procedente el establecimiento de la nueva regulación proyectada del apartado c), acorde, sustancialmente, con el resto de la normativa del Decreto 62/1995, sobre todo con su art. 4 y con la previsiones del la Ley 17/2003.

También se adecua a la normativa básica en materia de procedimiento administrativo y, en concreto, con la que establece el plazo para resolverlo (art. 42.2 y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Así, siendo, sin duda, este Reglamento, con su regulación original y sus modificaciones, la norma reguladora del procedimiento específico del que se trata, no estando reservada a la correspondiente Ley sectorial establecerlo, se puede, respetando la regulación legal aplicable, básica y autonómica, disponer un plazo resolutorio de noventa días hábiles para dicho procedimiento, no excediendo el mismo del máximo de seis meses previsto en la norma básica estatal, que exige ley formal para superarlo o que se halle previsto en la normativa comunitaria europea.

Por otra parte, el incremento del plazo resolutorio que se propone, respecto al vigente, está suficientemente fundado en el expediente. Así, responde a la necesidad de proteger la reserva declarada y, por ende, asegurar su fin y justificación. En este sentido, considerando la fragilidad del entorno y del estado de las especies vivas del mismo, razones finales de la declaración, la experiencia ha demostrado la insuficiencia del plazo actual ante el volumen, en constante aumento, de las solicitudes para pescar, que no puede resolverse, por razones obvias, con los medios disponibles en el Departamento administrativo competente y el debido mantenimiento y aplicación de las medidas o trámites garantistas que, forzosamente, han de contenerse en el procedimiento para tramitarlas. Lo que en este específico caso y dadas sus características, no supone contradecir el Plan de simplificación y racionalización de la gestión administrativa en la Administración de la Comunidad Autónoma.

2. No obstante, la regulación proyectada no es técnicamente congruente, en lo referente al cómputo del plazo resolutorio que contempla y, con ello, puede producirse un desajuste entre el objetivo pretendido con la reforma y la materia que regula.

Así, se aprecia un importante desfase entre los previstos plazos de presentación de solicitudes y de resolución del procedimiento: treinta (30) días hábiles antes del inicio de la actividad y noventa (90) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, generándose así un obstáculo adicional, innecesario, para la actividad pesquera, con cierta incongruencia con el resto de la normativa del art. 4, particularmente en su apartado b) del punto 3, que se deja inalterado. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que el primero de estos plazos se computa en relación con el comienzo de la actividad que se solicita, no pudiéndose presentar las solicitudes con anterioridad, por lo que para lograr la correlación entre tales plazos (presentación-resolución), se debería permitir que las solicitudes se presentaran en el plazo máximo de 90 días respecto a la fecha prevista para realizar la actividad.

Por otro lado, los Anexos I a III a los que se alude en el apartado b) del art. 4 deberían incorporarse directamente en el Decreto 62/1995, de 24 de marzo, para evitar la dispersión reguladora de una materia que por esencia es única, facilitando a los destinatarios de las mismas un único texto normativo.

3. Es conforme a Derecho la regulación de la disposición derogatoria propuesta y también lo es la contenida en las disposiciones finales del Proyecto de Decreto. En

efecto, no hay obstáculo alguno de orden organizativo o competencial para que el Gobierno pueda autorizar reglamentariamente al Departamento competente en la materia y actuante en relación con el asunto que nos ocupa, a través de su titular y, por ello, de la potestad reglamentaria en este nivel, a que realice la actuación aquí prevista; máxime cuando estas previsiones, de índole procedimental y de relevancia menor, no están reservadas por la Ley a la regulación mediante Decreto gubernativo.

4. Sin embargo, por razones de seguridad y eficacia jurídica, la referencia debería hacerse al Departamento con competencia en tal materia en cada momento, por idénticas causas, y, para matizar la singularidad de que se modifique un Decreto por Orden departamental, desapareciendo eventualmente la previsión originalmente contenida en aquél sin alterarse su texto formalmente, sería procedente que esta posibilidad se contemplara en el propio art. 4.4 del Decreto 62/1995 o bien que el precepto remitiera la regulación de estos aspectos a Orden ulterior de desarrollo.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 65/1995, de 24 de marzo, por el que se establece una Reserva Marina de interés pesquero en el entorno de la Isla de La Graciosa y de los Islotes del Norte de Lanzarote, es conforme a Derecho.