



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 183/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 3 de julio de 2024, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 7 de mayo de 2024 (COMINTER 98448), sobre Proyecto de Decreto por el que se regula la reserva marina de interés pesquero de Cabo de Palos-Islas Hormigas y se definen su delimitación y usos permitidos en las aguas interiores de la CARM (exp. 2024_153), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. – En el proceso de participación del proyecto de ampliación de la Reserva Marina de Interés Pesquero de Cabo de Palos-Islas Hormigas, constan en el expediente:

- Acta de las reuniones, el 26 de noviembre de 2019, del grupo de trabajo “Administraciones públicas-Sociedad Civil-Sector Científico” y del de “Pesca Recreativa-Sociedad Civil-Sector Científico.
- Del día 28 de noviembre de 2019, constan las actas del grupo de trabajo” Buceo Deportivo-Sociedad Civil-Sector Científico” y del de “Pesca Profesional-Sociedad Civil-Sector Científico.
- Constan también en el expediente las alegaciones presentadas, en fecha 20 de enero de 2020, por la Federación de Actividades Subacuáticas de la Región de Murcia (FASRM) y el Club Náutico de Cabo de Palos.
- El acta de la reunión plenaria de 14 de julio de 2020.
- Las alegaciones del Colectivo de Pescadores Recreativos del Puerto de Cabo de Palos.

SEGUNDO. – Consta en el expediente un primer borrador de Decreto por el que se modifica el Decreto nº

15/1995, de 31 de marzo, por el que se declara Reserva Marina de Interés Pesquero (RMIP) la zona de Cabo de Palos-Islas Hormigas.

El borrador se acompaña de una MAIN (Memoria de Análisis de Impacto Normativo) inicial abreviada, de 22 de febrero de 2021, que se justifica en que se trata de una disposición mediante la cual se producirá la modificación del Decreto nº 15/1995, de 31 de marzo, por el que se declaró reserva marina de interés pesquero la zona de Cabo de Palos – Islas Hormigas.

En cuanto a la oportunidad y motivación técnica, se justifica la norma en que en el transcurso de tiempo que ha pasado desde el establecimiento de la Reserva Marina de Cabo de Palos e Islas Hormigas, las actividades de ocio en las calas y zonas de playa limítrofes que rodean Cabo de Palos han aumentado considerablemente y aconsejan, junto a las medidas contempladas en el Decreto 259/2019, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Gestión del Mar Menor y de la franja litoral sumergida, incluir nuevas zonas dentro de los límites de la actual Reserva Marina, garantizando en consecuencia una protección pesquera integral de la zona, y contribuyendo a que el alevinaje que se realiza en las calas facilite la recuperación de los recursos pesqueros, y se proteja de forma complementaria todos los hábitats de fondo que se encuentran en la zona, tales como pradera de Posidonia oceánica, fondos coralígenos y hábitats de fondo rocoso.

En relación con el informe de impacto presupuestario, considera que la ejecución de la norma conlleva los servicios de guardería que realiza la empresa TRAGSATEC en un encargo conjunto con el Estado. Este encargo tiene un coste para la Región de Murcia de alrededor de unos 150.000 euros incluyendo los gastos de mantenimiento de las embarcaciones, y el de los servicios complementarios presentados por funcionarios.

Respecto al impacto por razón de género, entiende que es nulo o neutro.

TERCERO. – En fecha 3 de marzo de 2021 (según consta en la segunda MAIN abreviada), se publica en el Portal de Transparencia de la Región de Murcia el Proyecto de Decreto por el que se amplía la declaración de la reserva marina de interés pesquero de Cabo de Palos-Islas Hormigas en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, así como la MAIN correspondiente, no constando el resultado de dicha consulta.

CUARTO. – El día 5 de marzo de 2021 el borrador de Decreto es sometido a la consideración del Consejo Asesor Regional de Pesca y Acuicultura, obteniendo la aprobación de éste.

QUINTO. – Según consta igualmente en la citada 2ª MAIN abreviada, *“Durante los meses de febrero y marzo de 2021 se han llevado a cabo tanto los procesos de petición de informe a las administraciones públicas cuyas competencias puedan verse afectadas como de consulta pública, a los que se les remitió copia del “Proyecto de Decreto por el que se amplía la declaración de la Reserva Marina de Interés Pesquero de Cabo de Palos – Islas Hormigas”.* Sin embargo, en el expediente no queda constancia, ni de la solicitud de informe a las Administraciones ni de la respuesta de estas (salvo las del Instituto Español de Oceanografía (IEO)), así como tampoco queda constancia de la remisión del Proyecto a las entidades a las que se hace referencia en el informe, tan solo de los escritos de alegaciones que han presentado las siguientes entidades: FASRM, Asociación de Protección para Cabo de Palos (PROCABO), el Club Náutico de Cabo de Palos, la International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA), la Asociación de Centros de Buceo de la Región de Murcia (ACBRM) y la Asociación Deportiva Carmelitana (ADC).

SEXTO. – En fecha 17 de mayo de 2021 emite informe técnico sobre las alegaciones presentadas la Dirección General de Ganadería, Pesca y Acuicultura.

En el informe se especifican aquellas alegaciones que son rechazadas y, respecto de las aceptadas, se propone nueva redacción del precepto concernido.

SÉPTIMO. - En fecha 1 de diciembre de 2021, el Director General de Ganadería, Pesca y Acuicultura elabora propuesta al Consejero para la elevación al Consejo de Gobierno de la adopción del acuerdo de aprobación del Decreto por el que se amplía la declaración de la reserva marina de interés pesquero de Cabo de Palos-Islas Hormigas en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia.

OCTAVO. - En fecha 7 de diciembre de 2021, se elabora una segunda MAIN abreviada, en el que se recogen las consultas formuladas y el resultado de estas y a la que se añade informe de impacto económico, indicando que éste es negativo para el sector pesquero y que, además, se prevé una mejora económica ya que, al proteger los fondos de los anclajes indiscriminados, donde hay pradera de Posidonia se generan recursos pesqueros, al permitir el aumento y la variedad de especies. Las nuevas zonas en la RMIP (reserva marina de interés pesquero) proporcionan a las capturas un valor añadido, al ser originarias de un área donde se practican pesquerías reguladas y respetuosas con el medio ambiente.

Se incorpora también el informe medioambiental en la MAIN, aunque no consta en la documentación remitida a este órgano consultivo, en el que se indica que las diversas actividades que se pueden practicar dentro de la RMIP, incluyendo la pesca artesanal, son selectivas y compatibles con los objetivos de mantener, proteger y regenerar los valores ecológicos y la riqueza biológica de la zona.

En la MAIN se dice que: “Se adjunta borrador del texto de decreto propuesto”. No obstante, este borrador no se ha incorporado al expediente remitido.

NOVENO. - En fecha 7 de febrero de 2022, se elabora nueva MAIN (la tercera), esta vez ordinaria, sin justificar por qué ahora se considera que ésta ha de pasar de abreviada a ordinaria.

DECIMO. – En fecha 24 de abril de 2022, se ha emitido informe jurídico por la Vicesecretaría de la Consejería proponente indicando, en primer lugar, que la razón por la que se transforma la MAIN de abreviada a ordinaria es la propia recomendación del Servicio Jurídico, al tener en cuenta el Dictamen del Consejo Jurídico sobre la Reserva Marina de Interés Pesquero de Cabo Tiñoso.

En el informe se realizan diversas observaciones de las que cabe destacar:

1. Dudas sobre la posibilidad legal de permitir en la célula C o Zona de Usos Regulados la pesca marítima de

recreo (apartados b), c) y d) del artículo 5).

2. En aquellos casos en los que para un mismo uso se requiera autorización concurrente tanto del órgano competente en materia de pesca como del competente en espacios protegidos, como es el caso de los muestreos de flora y fauna marina (arts.3.2 y 4.1.c), se modifican estos preceptos para que la intervención del competente en espacios naturales sea por medio de informe preceptivo incardinado dentro del procedimiento del órgano competente en pesca.

3. A lo largo del articulado se establecen muchas previsiones para que puedan regularse por orden de la consejería competente en materia de pesca en aguas interiores, considerando que deben suprimirse todas, ya que resulta más respetuoso con el rígido sistema de habilitación reglamentaria de los Consejeros, puesta de manifiesto en numerosos dictámenes del Consejo jurídico, que se introduzca una disposición adicional más genérica que ponga en relación la potestad reglamentaria atribuida a la Consejería por dicha Ley con las necesidades reglamentarias de la Reserva.

Se concluye informando favorablemente, sin perjuicio de las observaciones realizadas y se acompaña borrador elaborado por la Vicesecretaría con las observaciones realizadas.

UNDÉCIMO. – En fecha 18 de noviembre de 2022, se elabora informe por el Jefe de Servicio de Pesca y Acuicultura dando cumplimiento a lo observado en el informe de la Vicesecretaría, adjuntando nuevo Proyecto con estas observaciones incorporadas a su texto, así como una cuarta MAIN (la segunda ordinaria).

DUODÉCIMO. – En fecha 27 de febrero de 2023, se emite Dictamen por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CES), que valora positivamente el Proyecto, resalta la amplitud y relevancia de la participación pública realizada en el procedimiento de elaboración; que debería asimismo sopesarse la conveniencia de requerir el dictamen del Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente, dado el fundamento medioambiental de la norma; y que no se aprecian en el expediente razones de especial urgencia que justifiquen una excepción al régimen general de *vacatio* de las normas, establecido en veinte días desde su publicación, de conformidad con el artículo 52. 5 de la Ley 612004.

DECIMOPRIMERO. – En fecha 25 de abril de 2023 se elabora una quinta MAIN recogiendo las observaciones del CES, que, así mismo, se incorporan a un nuevo Proyecto que se remite a la Dirección de los Servicios Jurídicos para informe.

DECIMOSEGUNDO. – En fecha 26 de julio de 2023, se emite informe por la Dirección de los Servicios Jurídicos que, como en los informes de los órganos preinformantes, pone de relieve la necesidad de que se someta el Proyecto al Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente.

También considera que no se justifica ni se aprecian en el expediente razones de urgencia que conduzcan a una excepción a la *vacatio legis* de veinte días desde la publicación de la norma.

Añade que, dado que el artículo 6.1 b) y el artículo 7.3 del Proyecto de Decreto sometido a informe, permiten el ejercicio de la pesca marítima de recreo desde tierra en la Célula B o Zona de Usos Restringidos y en la Cédula C o Zona de Usos Regulados respectivamente, pese a la incierta redacción del artículo 28.2, cabe sostener dicha redacción tal y como justifica el informe del Servicio Jurídico de Vicesecretaría, dado que el Decreto n.º 81/2016, de 27 de julio, por el que se declara la reserva marina de interés pesquero de Cabo Tiñoso, posibilita indirectamente el ejercicio de la pesca recreativa en la célula D, en tanto establece que podrá ser regulado por la consejería con competencias en materia de pesca (art. 4.2).

También se considera no ajustada a la Ley 2/2007, el alcance de la Disposición adicional primera. Habilitación reglamentaria por Orden del consejero o consejera, en particular su apartado 2, que establece que de conformidad con la Ley 2/2007 de 12 de marzo, podrá regularse por Orden del Consejero o consejera competente en materia de pesca, la pesca marítima de recreo desde embarcación o desde tierra, fuera de la Zona de Reserva Integral, por cuanto precisamente el artículo 32 de dicha Ley atribuye al Consejo de Gobierno la regulación de esta actividad de pesca marítima de recreo por vía reglamentaria, que a mayor abundamiento ha sido reglamentariamente desarrollada en el Decreto 72/2016 de 20 de julio antes citado por el que regula la pesca marítima de recreo en aguas interiores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Y, asimismo, el apartado 3 relativo a la práctica de actividades subacuáticas respectivamente, por cuanto como hemos indicado anteriormente, no existe una habilitación legal expresa a favor de la Consejería respecto a la regulación de las actividades subacuáticas.

DECIMOTERCERO. – En fecha 25 de marzo de 2024, se emite informe por el Servicio de Pesca y Acuicultura, en contestación a las observaciones del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, argumentando, en síntesis:

Que se mantiene la redacción proyectada de la Disposición Adicional Primera porque el Decreto 81/2016, de 27 de julio, por el que se declara la Reserva Marina de Interés Pesquero de Cabo Tiñoso, contiene la misma habilitación de la Consejería competente en materia de pesca para regular la pesca recreativa en la zona D (artículo 4.2), así como la autorización de actividades subacuáticas bajo determinadas condiciones (artículo 7.1).

La competencia habilitadora de la Consejería que se contiene en la Disposición Adicional Primera, se fundamenta no en el Capítulo IV (pesca recreativa), del Título Primero de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, cuyo artículo 32 atribuye al Consejo de Gobierno la regulación de esta actividad pesquera, y que se ha materializado en el Decreto 72/2016, sino en su Capítulo I (artículo 5: Medidas de conservación, protección y regeneración), que faculta a la Consejería para adoptar las medidas tendentes a esa conservación y mejora de los recursos pesqueros. Competencia que no debe entenderse como invasión de las del artículo 32, sino como la facultad de atender a las especificidades que presentan estas zonas de protección pesquera para dar respuesta no necesariamente normativa, sino a través de actos administrativos dirigidos a la satisfacción pronta y eficaz de los problemas que surgen en estos entornos pesqueros. Habilitación, pues que se incardina en un sistema de competencias compatible con las del artículo 32.

DECIMOCUARTO. – En fecha 26 de marzo de 2024, se elabora una nueva MAIN (la sexta) que ahora, de nuevo, vuelve a ser abreviada y se justifica igual que se hizo en la primera MAIN abreviada, por: *“tratarse de una disposición mediante la cual se producirá la modificación del Decreto nº 15/1995, de 31 de marzo, por el que se declaró reserva marina de interés pesquero la zona de Cabo de Palos – Islas Hormigas, como normativa reguladora que permite el mantenimiento de unas pesquerías artesanales selectivas compatibles con los objetivos de la reserva marina de interés pesquero”*.

La MAIN se acompaña de un nuevo Proyecto de Decreto.

DECIMOQUINTO. - Con fecha 2 de mayo de 2024 se aprueba una copia autorizada del Proyecto de Decreto para que se someta a este Órgano consultivo, acompañado de una propuesta de la Consejera de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca al Consejo de Gobierno para que se apruebe el citado Proyecto.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el 8 de mayo de 2024.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. - Carácter del Dictamen.

La consulta se ha formulado y el Dictamen se emite con carácter preceptivo al amparo de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), dado que la iniciativa normativa que aquí se trata constituye desarrollo reglamentario de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia (LPMA).

SEGUNDA. - Procedimiento de elaboración.

I. Se considera que, con carácter general, el procedimiento seguido para la elaboración del futuro reglamento se ha ajustado a las previsiones establecidas en los artículos 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en los términos de la Sentencia núm. 55/2018, de 24 de mayo de 2018, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016, del Pleno del Tribunal Constitucional (declara constitucionales solo el primer inciso de su apartado 1 y primer inciso de su apartado 4), y 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (LPCG), conforme a las actuaciones obrantes en el expediente que seguidamente se relacionan:

a) Antes de que se remitiera la iniciativa reglamentaria correspondiente a la Secretaría General de la Consejería, el 3 de marzo de 2021 se sometió a consulta pública en línea en el Portal de Transparencia de la Región de Murcia, de conformidad con lo que se establece en los artículos 133 LPAC y 33 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LTPC)

Sin embargo, está claro que la consulta se hizo en este caso una vez que ya estaba fijado el texto de la iniciativa reglamentaria, ya que consta un primer borrador y MAIN de 22 de febrero de 2021, lo que no se compadece con la previsión que se contiene en el artículo 133 LPAC. Se debe insistir en que ese trámite debe preceder a la

redacción del texto.

b) El artículo 53.1 LPCG, establece: *“1. La iniciación del procedimiento se llevará a cabo, a través de la oportuna propuesta dirigida al consejero, por el órgano directivo de su departamento competente por razón de la materia, mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, al que se acompañarán la exposición de motivos y una memoria de análisis de impacto normativo que incluirá en un único documento el contenido establecido en el apartado tercero del artículo 46”.*

En el presente caso, no se dirigió en ningún momento, por el órgano directivo del departamento competente por razón de la materia (Dirección General de Ganadería, Pesca y Acuicultura) al titular de la Consejería correspondiente la propuesta a la que se refiere el artículo transcrito, ya que lo que consta es la propuesta de dicho centro directivo, no para que se inicie el procedimiento, sino para que se apruebe el decreto.

c) En cuanto al trámite de información pública, en la última MAIN se indica que: *“Sin perjuicio de la realización del trámite de información pública del artículo 53.4 de la Ley 6/2004, realizado el pasado mes de marzo de 2021, ...”.* Sin embargo, consideramos que el trámite que se realizó en marzo de 2021 fue la publicación del Proyecto y su correspondiente MAIN en el Portal de Transparencia de la Región de Murcia, como trámite de audiencia previsto en el artículo 53.3 LPCG, y no el trámite de información pública de su apartado 4, puesto que no consta que dicho trámite sea exigido por la naturaleza de la disposición, o lo haya sido por decisión expresa del Consejo de Gobierno o del Consejero competente por razón de la materia.

d) Se concedió, asimismo, audiencia a las asociaciones y colectivos de personas afectadas (art. 53.3 LPCG), si bien no consta la petición en el expediente remitido, pero sí los escritos de aquéllas que han presentado alegaciones, así como también constan las reuniones previas de éstas en grupos de trabajo.

Igualmente, según se indica en la MAIN, se recabó informe a las Administraciones Públicas cuyas competencias puedan verse afectadas, pero no constan ni las solicitudes de informe ni los informes de éstas, de haberse efectuado.

e) Se ha recabado el informe preceptivo del Consejo Regional de Pesca y Acuicultura, aunque se echa en falta el del Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente, que tiene entre sus funciones (Decreto 42/1994, de 8 de abril, modificado por Decreto 98/2000) *“Informar los anteproyectos de disposiciones de carácter general con incidencia ambiental que se elaboren por las distintas Consejerías”.* La incidencia ambiental del proyecto está acreditada, dado que el preámbulo expresamente refiere, no solo los valores ecológicos de diversidad y riqueza biológica de la reserva marina, sino también la complementaria protección de los hábitats de fondo que se encuentran en la zona, tales como la posidonia oceánica, fondos coralígenos y hábitats de fondo rocoso, por lo que existe causa que justifica que dicho informe resulta preceptivo, debiendo recabarse el mismo y, si a resultados del citado informe el Proyecto sufriese modificaciones, deberá recabarse de nuevo el Dictamen preceptivo de este Órgano Consultivo.

Esta observación tiene carácter esencial.

f) Se ha emitido el informe de la Vicesecretaría de la Consejería proponente al que se refiere el artículo 53.2

g) El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia ha emitido dictamen preceptivo, de conformidad con lo exigido por el artículo 5,a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

h) De igual forma, el Proyecto de Decreto ha sido informado favorablemente por la Dirección de los Servicios Jurídicos, al amparo de lo establecido en el artículo 7.1.f) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de asistencia jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Por lo que se refiere a otras obligaciones de publicidad activa, se ha constatado que se ha publicado en el Portal de la Transparencia de la Región de Murcia el borrador de Decreto y la MAIN, como exige el artículo 16, apartados 1,b) de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LTPC).

II. Se contienen en el expediente cuatro versiones distintas del texto de la disposición general informada y se han elaborado seis MAINs (entre ordinarias y abreviadas), en las que se recogen las principales modificaciones que ha experimentado la iniciativa desde que comenzase su tramitación, ajustadas a la Guía Metodológica para su elaboración, aprobada por el Consejo de Gobierno el 6 de febrero de 2015, ya que la nueva Guía metodológica para la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) en la Región de Murcia, que fue aprobada por el Consejo de Gobierno el pasado 28 de julio de 2022, a propuesta Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias, Política Social y Transparencia, y que fue publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia en fecha 12 de agosto de 2022, mediante Resolución de 29 de julio de 2022 de la Secretaria General de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias, Política Social y Transparencia, no entró en vigor hasta el pasado 13 de agosto de 2022, debiendo entenderse que resulta aplicable únicamente a los proyectos normativos que se inicien con posterioridad al comienzo de su vigencia (DT3 LPAC).

TERCERA.- Texto sometido a consulta.

El proyecto normativo que se somete a consulta consta de una parte expositiva y 14 artículos.

También incorpora tres disposiciones adicionales (relativas a la *“Habilitación reglamentaria”*, al *“Comité Técnico de trabajo de la Reserva Marina Cabo de Palos e Islas Hormigas”* y *“Modalidad de captura y suelta”*).

Además, el proyecto de decreto incluye una disposición transitoria única sobre el *“Censo de embarcaciones”*, una disposición derogatoria única y dos Disposiciones finales. La primera de ellas versa sobre la *“Comunicación a la Comisión Europea”* de las medidas de protección adoptadas. La segunda y última se refiere al momento de *“Entrada en vigor”* del futuro decreto.

CUARTA.- Competencia material, habilitación para el desarrollo reglamentario y forma de la disposición

reglamentaria en proyecto.

I. El artículo 148.1 de la Constitución Española dispone que *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:*

(...)

11ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial”.

El artículo 10. Uno. 9 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EA), aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, atribuye a la Comunidad Autónoma de Murcia, la competencia exclusiva en *“pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, alguicultura, así como el desarrollo de cualquier otra forma de cultivo industrial, caza y pesca fluvial, y la protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades”.*

A su vez, el artículo 11.2 y 11.3 del EA, en el marco de la legislación básica, contempla la competencia regional sobre desarrollo legislativo y ejecución en materia de *“espacios naturales protegidos”* y en materia de *“protección del medio ambiente”*, en el ámbito que el propio artículo 45 de la Constitución Española establece cuando refiere el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Por su parte, el artículo 11.6 del EA, establece que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *“ordenación del sector pesquero”.*

El Proyecto de Decreto sometido a informe alude expresamente en su preámbulo al marco normativo internacional, europeo, nacional y autonómico.

Parte así de la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008 y Reglamento 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013, sobre Política Pesquera Común, para alcanzar nuestro marco legal nacional con la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, que comparte los objetivos medioambientales europeos al regular las reservas marinas, velando así por la explotación equilibrada y responsable de los recursos pesqueros, favoreciendo su desarrollo sostenible y adoptando las medidas precisas para proteger, conservar y regenerar dichos recursos y sus ecosistemas, regulando en particular las reservas marinas como zonas de protección pesquera por sus especiales características para la regeneración de los recursos pesqueros y en consecuencia preservación de la riqueza natural de determinadas zonas, conservación de especies marinas o recuperación de los ecosistemas.

En concordancia con lo anterior, la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, contempla las Reservas Marinas entonces recogidas en la Ley 3/2001, de 26 de marzo, que quedarán integradas en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, sin perjuicio de que su declaración y gestión se realizará conforme a lo dispuesto en dicha ley.

En el acervo normativo autonómico, refiere la Ley 2/2007, de 12 de marzo de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia (LPMA), cuyo artículo 4 contempla los principios generales de la política de pesca marítima de la Región de Murcia en relación con la actividad pesquera ejercida en sus aguas interiores y marisqueo, que se desarrollará a través de medidas de conservación, protección y regeneración de los recursos pesqueros así como la regulación de la actividad pesquera profesional con el fin de lograr una explotación racional de los recursos y de la actividad pesquera recreativa por su incidencia en el recurso, estableciendo (artículo 6) como zonas de protección pesquera las declaradas como tales por la Comunidad Autónoma para favorecer la protección y regeneración de los recursos pesqueros. Entre estas zonas de protección pesquera se encuentran las reservas marinas (artículo 7), que serán declaradas por el Consejo de Gobierno cuando, por sus especiales características, se consideren adecuadas para la regeneración de los recursos pesqueros. El instrumento de declaración establecerá la delimitación geográfica de la zona, así como las condiciones, limitaciones o en su caso prohibiciones al ejercicio de actividades pesqueras o de otro tipo que puedan afectar o perjudicar a la finalidad de la declaración.

Su artículo 10 contempla que la regulación de las actividades pesqueras en las aguas interiores de los espacios dotados de un régimen especial de protección ambiental se fijará por la consejería competente en materia de pesca, de conformidad con la normativa ambiental específica de estas zonas. Así, se habrá de estar al Decreto n.º 259/2019, de 10 de octubre, de declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y de aprobación del Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia.

Así pues, tomando en consideración el objeto y ámbito en el que se desarrolla la regulación proyectada, según el artículo 1 del Proyecto de Decreto, que establece que tiene por objeto la ampliación y la regulación de los usos y actividades de la Reserva Marina de Interés Pesquero de Cabo de Palos-Islas Hormigas, declarada por Decreto nº 15/1995, de 31 de marzo, resulta amparado en la competencia material de la Comunidad Autónoma para aprobar la norma conforme el artículo 10.Uno. 9 EA relativo a la pesca marítima en aguas interiores y a la protección de los ecosistemas en los que se desarrolla tal competencia.

II. La LPMA ya mencionada, en su disposición final cuarta (*“Desarrollo reglamentario”*) facultó al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo y aplicación de dicha Ley.

El artículo 32 EA reconoce al Consejo de Gobierno el ejercicio originario de la potestad reglamentaria en materias no reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional.

En la misma línea, el artículo 52 LPCG atribuye al Consejo de Gobierno la titularidad de la potestad reglamentaria en materias no reservadas por el Estatuto de Autonomía a la competencia legislativa de la Asamblea Regional. Además, el artículo 22.12 LPCG determina que el Consejo de Gobierno ejerce la potestad reglamentaria salvo en los casos en que se encuentre específicamente atribuida al Presidente de la Comunidad Autónoma o a los consejeros.

III. En consecuencia, la propuesta normativa reviste adecuadamente la forma de Decreto, según exige el artículo 25.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LORJA), para las disposiciones de carácter general.

QUINTA.- Observaciones al texto del Proyecto de Decreto.

I. Al Articulado.

-Artículo 1. Objeto.

El texto del artículo es el siguiente:

“Es objeto del presente Decreto la ampliación y la regulación de los usos y actividades de la Reserva Marina de Interés Pesquero de Cabo de Palos-Islas Hormigas, declarada por Decreto nº 15/1995, de 31 de marzo”.

Para una mayor claridad del precepto se propone la siguiente redacción:

“Es objeto del presente Decreto la ampliación del área de la Reserva Marina de Interés Pesquero de Cabo de Palos-Islas Hormigas, declarada por Decreto nº 15/1995, de 31 de marzo, así como la regulación de sus usos y actividades”.

-Artículo 2. Ámbito de aplicación.

De conformidad con la Directriz 69 -Economía de cita-, de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa: *“Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente ley», «de este real decreto», excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce”.*

De conformidad con lo expuesto, debería eliminarse del artículo la expresión *“del presente Decreto”*, al igual que debería hacerse en el resto de los artículos que contienen esta puntualización.

-Artículo 3. Zonificación.

El artículo es del siguiente tenor literal:

“Dentro de la Reserva Marina se establece la siguiente zonificación, cuyos límites vienen recogidos en el Anexo I

del presente Decreto:

1. *Célula A o Zona de Reserva Integral.*
2. *Célula B o Zona de Usos Restringidos.*
3. *Célula C o Zona de Usos Regulados”.*

La Directriz 101 de las directrices de técnica normativa obliga a que los preceptos se redacten *“de manera clara, precisa y sencilla”*.

En este precepto se utilizan como sinónimos los términos *“Célula”* o *“Zona”*, lo que en el uso posterior y ordinario de los mismos podría dar lugar a confusión al poderse interpretar que las células son diferentes de las zonas. Por ello, se propone que se unifiquen los dos términos en uno, considerando que el más apropiado es el de *“Zona A de Reserva Integral”*, etc., siguiendo la terminología empleada en el Decreto 15/1995, de 31 de marzo.

-Artículo 5. Usos en la Célula A o Zona de Reserva Integral.

El apartado 2 de este artículo establece:

“Para fines de carácter científico relacionados con las especies pesqueras, previa autorización del órgano competente de la Administración Regional en materia de pesca en aguas interiores, podrá permitirse el acceso a dicha zona y la toma de muestras de flora y fauna, previo informe del órgano competente en materia de espacios protegidos”.

El artículo 14 LPMA establece:

“En caso de discrepancias entre la consejería competente y el órgano ambiental respecto a la conveniencia de adopción de una medida de protección u ordenación, ejecución de un proyecto o desarrollo de una actividad en aquellos casos en los que el informe de este último resulte preceptivo, resolverá el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia”.

Por ello, sería conveniente añadir que: *“De conformidad con el artículo 14 de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, en caso de discrepancias entre la consejería competente y el órgano ambiental, resolverá el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia”.*

-Artículo 6. Usos en la Célula B o Zona de Usos Restringidos.

En el apartado 1.b) del precepto se establece como excepción a la prohibición de pesca marítima: *“El ejercicio de la pesca marítima de recreo desde tierra”*. Sin embargo, el artículo 28 de la Ley 2/2007 establece: *“En el ejercicio de la pesca marítima de recreo queda expresamente prohibido...2. El ejercicio de la pesca recreativa en las reservas marinas...”*, sin establecer excepción alguna a dicha prohibición, lo que implica que por vía de disposición reglamentaria no resulta posible excepcionar la pesca marítima de recreo desde tierra, por resultar una extralimitación no permitida.

A ello no obsta la competencia que atribuye el artículo 32 LPMA al Consejo de Gobierno para regular por vía reglamentaria esta actividad de pesca marítima de recreo, pues esta habilitación se incardina en el Capítulo IV -Pesca Recreativa- de la LPMA que regula la misma con carácter general dentro del ámbito de las aguas interiores regionales y en donde, precisamente, excepciona su artículo 28, como hemos dicho, la pesca recreativa en las reservas marinas.

Además, el Decreto 72/2016, de 20 de julio, por el que se regula la pesca marítima de recreo en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en su artículo 5.k) establece:

“En el ejercicio de la pesca marítima de recreo, en todas sus modalidades, queda expresamente prohibido:

(...)

El ejercicio de la pesca recreativa en las reservas marinas, ...”.

Por ello deberá suprimirse el apartado 1.b) del precepto.

Esta observación tiene carácter esencial.

En el apartado 1.c del precepto se realizan las mismas observaciones que para el artículo 5.

-Artículo 7. Usos en la Célula C o Zona de Usos regulados.

Respecto del apartado 3 relativo a la pesca marítima de recreo desde tierra, se realiza la misma observación esencial que para el artículo 6.

-Artículo 10. Fondeo de embarcaciones.

El apartado 1 de este artículo establece:

“Sin perjuicio de las competencias que por su materia le corresponden a la Administración marítima estatal, y como medida para preservar los fondos de la Reserva Marina, queda prohibido el fondeo sobre las praderas de Posidonia u otras fanerógamas marinas y sobre fondos rocosos, así como en todo el ámbito de la Célula A o Reserva Integral”.

La última frase del precepto resulta redundante. De conformidad con el artículo 2 del Proyecto de Decreto, el ámbito de aplicación de éste es la Reserva Marina de Interés Pesquero de Cabo de Palos-Islas Hormigas contenida dentro del área comprendida entre los puntos geográficos que figuran en el Anexo I, que incluye, lógicamente, el “Área de Reserva Integral”, por lo que consideramos que la frase “así como en todo el ámbito de la Célula A o Reserva Integral” resulta innecesaria por redundante, si bien, si se quiere completar el precepto, puede sustituirse dicha frase por: *“en todo el ámbito de la Reserva Marina”*.

-Artículo 12. Control de actividades.

De conformidad con la Directriz 80 -*Primera cita y citas posteriores*-“*La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha*”.

Dado que la primera cita completa de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, se realiza en el artículo 8, en este artículo 12 y siguientes puede abreviarse.

El texto del artículo es el siguiente:

“Las autoridades competentes así como los agentes y autoridades que actúen por delegación o en virtud de cualquier otra forma jurídica prevista en derecho, denunciarán los casos de incumplimiento de la normativa vigente, y podrán efectuar controles de identidad, de documentación, de capturas, artes y aparejos y demás aspectos técnicos y de cuestiones relativas a las actividades que estén teniendo lugar en la Reserva Marina, así como la adopción de las medidas provisionales necesarias, de conformidad con lo previsto en la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia”.

En aras del principio de seguridad jurídica, y dado que la Ley 2/2007, destina todo su Título V al control e inspección, en el que se regula quiénes ostentan funciones de inspección y cuáles son las facultades que ésta comprende, el precepto debe limitarse, en cuanto al control de actividades, a remitirse a que éstas se realizaran por las personas y en los términos establecidos en la Ley 2/2007, de 12 de marzo.

Esta observación tiene carácter esencial.

-Artículo 14. Régimen sancionador.

La referencia que se realiza a la Ley 3/2001, de 31 de marzo, de Pesca Marítima del Estado es incorrecta, ya que la fecha de dicha Ley es el 26 de marzo.

II. Disposiciones adicionales.

-Disposición adicional primera.

La citada Disposición, en su apartado 2 establece:

“De conformidad con la Ley 2/2007, de 12 de marzo, podrá regularse por Orden del consejero o consejera competente en materia de pesca: (...)

2. La pesca marítima de recreo desde embarcación o desde tierra, fuera de la Zona de Reserva Integral...”.

Son de aplicación a dicha Disposición las observaciones esenciales realizadas al artículo 6.

Esta observación tiene carácter esencial.

- Disposición adicional tercera. Modalidad de captura y suelta.

Esta Disposición establece:

“En el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor del presente Decreto, en las células B y C no se permitirá la pesca marítima de recreo desde tierra, excepto en la modalidad de captura y suelta, y será obligatorio para los pescadores recreativos aportar información sobre las capturas”.

Como hemos dicho respecto de la Disposición anterior, la Ley 2/2007 prohíbe expresamente el ejercicio de la pesca recreativa en las reservas marinas por lo que esta *vacatio* de 4 años para la pesca recreativa desde tierra no resulta ajustada a la Ley, ya que dicha prohibición de pesca recreativa en las reservas marinas está vigente desde la entrada en vigor de la Ley.

Esta observación tiene carácter esencial.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA. - La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la futura disposición, que habrá de adoptar la forma de Decreto, habiéndose ajustado el procedimiento de elaboración reglamentaria a sus normas reguladoras.

SEGUNDA. - Revisten carácter esencial las observaciones siguientes:

1º La formulada en la Consideración segunda, I, f), sobre la necesidad de recabar el informe del Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente y, si del mismo resultaran modificaciones al Proyecto, recabar el Dictamen preceptivo de este Consejo.

2º Las formuladas en la Consideración quinta:

- A los artículos 6, 7 y 12.
- A las Disposiciones adicionales primera y tercera.

TERCERA. - El resto de las observaciones, de incorporarse al texto, contribuirían a su mayor perfección técnica y mejor inserción en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.