



Consejo Consultivo de Canarias

Parlamento de Canarias
Registro General
Sección "A"
15 OCT. 2018
ENTRADA N° 9101
Hora: 10:58

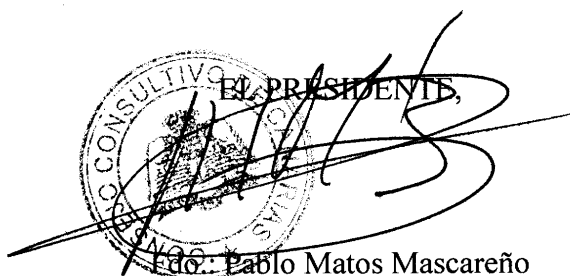
CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS
REGISTRO GENERAL
Fecha: 15 OCT 2018
SALIDA
1294

Ref.: BDC/PCR (EXP. 382/2018 PPL)
S.Ref. S. de Actuación Parlamentaria 9L/PPL-0026

Excma. Sra.:

Adjunto al presente, remito Dictamen nº 441/2018, de 11 de octubre de 2018, solicitado por V.E., en relación con la Proposición de Ley de modificación de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias, así como certificación suscrita por la Excma. Sra. Consejera Secretaria del Pleno de los hechos antecedentes de la emisión del Dictamen de referencia.

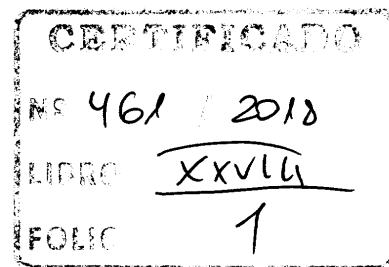
La Laguna, 11 de octubre de 2018.


Ddo. Pablo Matos Mascareño

Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias



Consejo Consultivo de Canarias



**CRISTINA DE LEÓN MARRERO, CONSEJERA SECRETARIA DEL PLENO
DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS,**

CERTIFICA

Que, con fecha 3 de septiembre de 2018, tuvo entrada en el Registro General de este Consejo escrito de la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, de 2 de agosto de 2018, mediante el que se interesaba Dictamen sobre la Proposición de Ley de modificación de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias (**EXP. 382/2018 PPL**).

Que el Pleno, integrado por el Excmo. Sr. Presidente D. Pablo Matos Mascareño y los/as Excmos/as. Sres/as. Consejeros/as D. Luis Fajardo Spínola, D. Alfredo Belda Quintana, D.^a Cristina de León Marrero, D.^a Estella Marrero Sánchez y D.^a María Rosa de Haro Brito, en sesión celebrada el día 5 de septiembre de 2018, procedió a admitir a trámite dicha solicitud, acordándose designar como responsable de la Ponencia la Excm. Sra. D.^a Cristina de León Marrero.

Que el Pleno, integrado por el Excmo. Sr. Presidente D. Pablo Matos Mascareño y los/as Excmos/as. Sres/as. Consejeros/as D. Luis Fajardo Spínola, D. José Suay Rincón, D. Alfredo Belda Quintana, D.^a Cristina de León Marrero, D.^a M.^a Rosa de Haro Brito y D.^a Estella Marrero Sánchez, en sesión celebrada el día 11 de octubre de 2018, deliberó sobre el Proyecto de Dictamen formulado por la Ponencia, que resultó aprobado por unanimidad, acordándose la emisión del correspondiente Dictamen (Dictamen 441/2018, de 11 de octubre de 2018).

La Laguna, a 11 de octubre de 2018.

LA CONSEJERA SECRETARIA DEL PLENO,



Dña. Cristina de León Marrero



D. Pablo Matos Mascareño



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 441/2018

(Pleno)

La Laguna, a 11 de octubre de 2018.

Dictamen solicitado por la Excmá. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de modificación de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias (EXP. 382/2018 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. La Excelentísima Señora Presidenta del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC) y art. 138.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC) solicita, mediante escrito de 2 de agosto de 2018 con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 3 de septiembre de 2018, dictamen preceptivo acerca de la

* Ponente: Sra. de León Marrero.



Proposición de Ley de modificación de la Ley 17/2003 de 10 de abril, de Pesca de Canarias.

Dicha Proposición de Ley (PPL), ha sido admitida a trámite por la Mesa del Parlamento en reunión celebrada el día 22 de marzo de 2018 y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias número 145/2018 de 6 de abril.

Asimismo, la iniciativa legislativa ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 17 y 18 de julio de 2018.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 135.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, la iniciativa ha sido remitida al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad, la cual fue expresada en sesión celebrada el 6 de abril de 2018.

No obstante, esta documentación, así como los informes técnicos sobre la iniciativa asimismo remitidos por el Gobierno al Parlamento, no han sido incorporados al expediente obrante en este Consejo.

La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.2 LCCC).



2. La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Sra. Presidenta del Parlamento para solicitarlo resultan del art. 44.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, de los arts. 11.1.A.c) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio del Consejo Consultivo de Canarias, y del art. 138.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC).

II

Estructura y contenido de la Proposición de Ley.

La PPL tiene la siguiente estructura y contenido:

- Una parte expositiva, dada por una Exposición de Motivos, en la que se justifica la norma propuesta y se señala el ámbito normativo en el que se inserta.

- Una parte dispositiva integrada por un artículo único, de modificación de la Ley 17/2003 de 10 de abril, de Pesca de Canarias (LPC), que consta de seis apartados con el siguiente contenido:

El apartado uno modifica el art. 1 de la LPC, ampliando el objeto de la Ley, para regular como actividades complementarias del sector pesquero, «las actividades de pesca turismo, turismo acuícola y turismo mariner». Para ello se incorporan las definiciones de aquellas actividades y se atribuye al Gobierno la



habilitación para su regulación, sin perjuicio de las competencias de otras Administraciones Públicas.

El apartado dos crea un nuevo capítulo en el Título VI, denominado Capítulo III bis, en el que se tipifican las infracciones administrativas en materia de pesca turismo, turismo acuícola y turismo marinerero.

El apartado tres, por su parte, modifica el apartado 1 del art. 75, a fin de establecer las sanciones que pueden imponerse por la comisión de las nuevas infracciones.

El apartado cuatro modifica el art. 76 a fin de establecer la graduación de las sanciones económicas en materia de pesca turismo, turismo acuícola y turismo marinerero.

El apartado cinco crea el art. 78 bis, destinado a establecer específicas sanciones accesorias en materia de pesca turismo, turismo acuícola y turismo marinerero.

El apartado seis modifica el art. 79 para que la competencia sancionadora de la consejería competente se extienda a las infracciones relacionadas con las nuevas actividades.



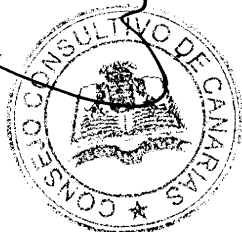
III

Competencia, objeto y ámbito normativo en el que se inserta la norma propuesta.

Ante todo, debe señalarse que la PPL que nos ocupa tiene por objeto la modificación de la LPC, con la finalidad de incluir en su regulación las actividades de turismo acuícola, turismo marinero y pesca turismo que se incluyeron en la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, tras la modificación efectuada por la Ley 33/2014, de 26 de diciembre.

Pues bien, en tanto la PPL viene a modificar la LPC, respecto de cuyo proyecto emitió este Consultivo preceptivo dictamen 110/2002, de 17 de septiembre, procede aquí transcribir las consideraciones del mismo, en cuanto servirán de parámetro para medir el grado de adecuación constitucional y estatutaria de la norma proyectada.

Señalaba aquel dictamen al respecto:

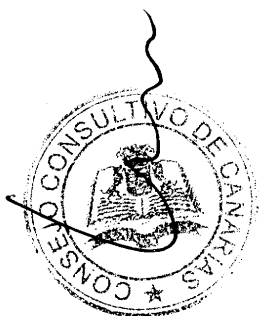


«(...) la lectura de los distintos contenidos del APL evidencia que el mismo incide de manera manifiesta y directa y con carácter principal en distintas materias que cuentan con expresa previsión en los contenidos competenciales del Estatuto de Autonomía: fundamentalmente, pesca, marisqueo y acuicultura. En efecto, el Estatuto dispone competencias autonómicas exclusivas si se trata de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (art. 30.5 del Estatuto), pero dispone además el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de ordenación del sector pesquero (art. 32.16

del Estatuto). La delimitación negativa de las competencias autonómicas se encuentra en el art. 149 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre "pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas" (regla 19ª) y la "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección" (regla 23ª conectable con el artículo 32.12 del EAC).

Consecuentemente, en una primera aproximación, el Estado es el competente exclusivo para la regulación de la pesca en aguas exteriores; la Comunidad Autónoma de Canarias lo es para la pesca en las interiores, marisqueo y acuicultura, así como para el desarrollo legislativo y ejecución de la ordenación del sector pesquero. Lo que implica, de suyo, que hay un núcleo de competencia del Estado que el Estatuto de Cataluña en esta misma materia califica como básico -con las consecuencias que de tal calificación se desprenden- calificación que sin embargo no utiliza el Estatuto de Autonomía canario, que habla simplemente de "desarrollo legislativo y ejecución", aunque la STC 148/1998 [F.J. 3] manifiesta expresamente que en la ordenación del sector pesquero al Estado le corresponde "establecer la legislación básica". Lógicamente, si en materia de pesca en aguas exteriores existe plenitud competencial por parte del Estado, cuando se trata de ordenación del sector pesquero habrá que "proceder al desglose entre legislación básica (estatal) y legislación de desarrollo (autonómica)" [STC 56/1989, F.J. 5]. Así pues, aunque la Constitución no lo disponga expresamente, la competencia del Estado en la ordenación del sector pesquero es, "por mandato de los propios Estatutos de Autonomía" [STC 147/1991, F.J. 5] la de fijación de bases, mientras que la pesca en "aguas exteriores ... es (también) de (su) competencia exclusiva..." [STC 44/1992, F.J. 3].

Estos dos títulos competenciales, pesca marítima y ordenación del sector pesquero han sido objeto de prolijas definiciones de su contenido material por diversas Sentencias del Tribunal Constitucional, con la finalidad de esclarecer -para cada uno de ellos- su



imputación de titularidad normativa del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Así, el concepto "pesca marítima" viene a hacer referencia a la "actividad extractiva de recursos naturales en sí misma considerada"; es decir, "el régimen de explotación de los recursos ... marítimos" o las "características y condiciones de la actividad extractiva así como, dado que es presupuesto inherente de esa actividad, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros". Integra este contenido la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los periodos en los que puede pescarse (vedas, horas), y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca)" (STC 56/1989). En Sentencias posteriores se ha incluido en este concepto aspectos como la regulación del denominado "esfuerzo pesquero... mediante planes o proyectos de listas periódicas de acceso a los caladeros" [STC 147/1998], o mediante la determinación de las "masas de agua en las que no podrá autorizarse la instalación de artes, industrias o aprovechamiento piscícolas" (STC 44/1992, F.J. 3), las limitaciones de capturas en función de la "talla, sexo, peso y otros factores de las especies" (STC 44/1992, F.J. 3), o la instalación de arrecifes artificiales (STC 38/2002, F.J. 8). Todo ello forma parte del contenido material del título competencial "pesca marítima".

Por el contrario, 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 tan reiterada 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".



Sentencias posteriores del Alto Tribunal han incluido dentro de la competencia autonómica en materia de ordenación del sector pesquero actividades como la "autorización de expedientes de modernización y reconversión de buques pesqueros" de conformidad con las condiciones básicas fijadas por el Estado (STC 148/1998, F.J. 4), el régimen de subvenciones para tales reformas (STC 148/1998 F.J. 6), el tonelaje mínimo de los buques, potencia propulsora máxima de sus motores, los derechos de pesca, los cambios de base de los buques de cerco y de modalidad de pesca o la compatibilidad para el ejercicio de otra pesquería estacional o de temporada (STC 147/1991, F.J. 5).

Sobre la base de este soporte doctrinal, las Cortes Generales recientemente han aprobado la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado (LPME), mediante la cual, y en el contexto de los Tratados y Acuerdos internacionales, se aborda en su artículo primero:

- a. "La regulación de la pesca marítima, competencia exclusiva del Estado, conforme a lo establecido por el art. 149.1.19ª de la Constitución.
- b. El establecimiento de la normativa básica de la ordenación del sector pesquero, de acuerdo con lo previsto en el art. 149.1.19ª de la Constitución.
- c. El establecimiento de normas básicas de ordenación de la actividad comercial de productos pesqueros y la regulación del comercio exterior de los mismos, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.13ª y 10, respectivamente, de la Constitución.
- d. La programación de la investigación pesquera y oceanográfica competencia del Estado, en el ámbito de la política de pesca marítima, de acuerdo con el art. 149.1.15ª de la Constitución.
- e. El establecimiento del régimen de infracciones y sanciones en materia de pesca marítima en aguas exteriores, de la normativa básica de ordenación

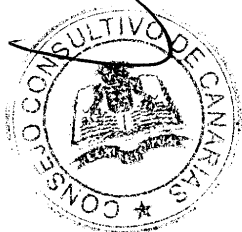


del sector pesquero y comercialización de productos pesqueros".

En consecuencia con el descrito planteamiento competencial, la LPME distingue entre preceptos concernientes a la pesca marítima, ordenación del sector pesquero y comercialización de productos (del que forman parte los correspondientes regímenes sancionadores), los relativos al fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica y, finalmente, algunos concernientes a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (artículos 90, 91 y 92 LPME, atinentes al régimen general de responsabilidad y de prescripción de infracciones y sanciones)

La claridad del sistema competencial estatal que se acaba de describir y la jurisprudencia constitucional también citada, facilitan enormemente el trazado del ámbito competencial autonómico, en relación con el APL que se analiza, pues contamos con una delimitación normativa negativa que otorga seguridad y certeza en la fijación del campo de juego de la futura norma canaria sobre pesca. La Comunidad deberá agotar el espacio liberado por las competencias del Estado que cuenten con expresión normativa allí donde éste cuente con competencias parciales, como las de fijación de bases. Por el contrario, deberá agotar la regulación de las materias en las que cuente con competencia exclusiva, teniendo en este caso como límites los que implícitamente se encuentren en el bloque de constitucionalidad que resulte de aplicación.

El artículo 3 del APL regula el ámbito de aplicación territorial de la norma para cada una de las materias o títulos competenciales que comprende. Tal distribución es una consecuencia directa del reparto que la propia Constitución realiza -como hemos visto- entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Según este precepto, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias exclusivas en pesca marítima en aguas interiores (Capítulo I del Título I), mientras que en materia de marisqueo (Capítulo II del Título I) y acuicultura (Título II) la competencia se extiende además al mar territorial y a la zona económica exclusiva. Por otro



lado, también le corresponden las competencias de desarrollo de las bases estatales en materia de formación profesional marítimo-pesquera, de ordenación del sector pesquero (parcialmente desarrollado por el Título III) y de la comercialización de los productos pesqueros (que no desarrolla).

En principio puede llamar la atención la formidable expansión territorial de la competencia autonómica en lo relativo a marisqueo y acuicultura (que abarca, incluso, la zona económica exclusiva). Es cierto que así como para la pesca marítima la competencia autonómica viene constitucional y estatutariamente circunscrita a las aguas interiores (148.1.11ª CE y 30.5 EAC), ningún límite territorial fijan estos preceptos para el marisqueo y la acuicultura, por lo que la competencia autonómica canaria llega territorialmente hasta donde alcanza algún poder del Estado español (zona económica exclusiva). Esta interpretación la asume la jurisprudencia constitucional (...) en su Sentencia 9/2001, de 18 de enero».

Dentro de este contexto competencial, ha de decirse que el concreto fin de la nueva regulación de la PPL, como se ha dicho y tal como se adelanta en su Exposición de Motivos, es ampliar el objeto de la LPC, para incluir las nuevas actividades complementarias del sector pesquero que fueron integradas en la Ley estatal por medio de la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado (LPME).

La norma estatal, por medio de su apartado dieciséis, introduce un nuevo capítulo VI en el título II de la LPME, destinado a establecer medidas de diversificación económica del sector pesquero y acuícola. Dentro de esas medidas de diversificación, el



art. 74 bis (denominado "Coordinación y fomento de la diversificación económica del sector pesquero y acuícola") contempla el turismo acuícola, el turismo marinerero y la pesca-turismo, estableciendo el art. 74 ter las condiciones de esta última.

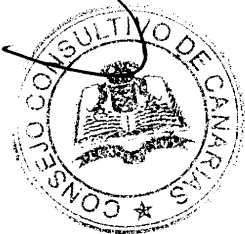
Toda vez que las actividades objeto de regulación de la PPL son las recogidas en la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, tras la modificación de la misma dada por la Ley 33/2014 de 26 de diciembre, en el Capítulo IV: "Medidas de Diversificación pesquera y acuícola", del Título II: "Ordenación del sector pesquero", ha de matizarse que, el concreto título competencial que ejerce nuestra Comunidad Autónoma para dictar la norma que se propone es el que se recoge en el art. 32.16 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que otorga a la Comunidad Autónoma Canaria, competencias en orden al desarrollo legislativo y la ejecución de la ordenación del sector pesquero.

Por último, respecto de la ubicación sistemática de la regulación estatal del turismo acuícola, el turismo marinerero y la pesca-turismo, ya se pronunció el Consejo de Estado en su Dictamen 1420/2013, de 27 de marzo de 2014, emitido en relación con el entonces Proyecto de Ley de modificación de la Ley 3/2001, poniéndose de manifiesto:

«(...) la ubicación sistemática de los nuevos artículos 74 bis a 74 sexies ha planteado una cuestión



competencial (apuntada por alguna Comunidad Autónoma) en el sentido de que, a su entender, en lugar de insertar el nuevo capítulo VI dentro del título II ("Ordenación del Sector Pesquero") sería más correcto incardinarlo como nuevo capítulo del título I ("De la pesca marítima en aguas exteriores") por ser mucho más correcto desde el punto de vista de la actividad a regular y para evitar conflictos competenciales con las Comunidades Autónomas que tienen atribuidas competencias plenas en las aguas interiores en esta materia. Hay que tener en cuenta al respecto que la competencia sobre promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial la han asumido las Comunidades Autónomas de conformidad con lo previsto en el artículo 148.1.18ª de la Constitución, por lo que no es necesario incluir una referencia a tal extremo (lo que fue suprimido de un borrador anterior precisamente ante las observaciones de las Comunidades). Por tanto, si lo que se quiere es regular la actividad como tal actividad pesquera, lo correcto sería encuadrarla en el título I. Sin embargo, estima este Consejo de Estado correcta su ubicación. Y ello porque no se está regulando la actividad como actividad pesquera como tal -que también, obviamente- sino como 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 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-) tales como el control de los riesgos de navegación, que son especiales (de ahí la regulación que se prevé en el artículo 74 ter 2 y la autorización del Ministerio de Fomento del artículo 74 ter 3), la necesidad antes examinada de un seguro obligatorio (artículo 74 quinquies) y la regulación de las autorizaciones o no de su compatibilidad con la pesca extractiva en el mismo buque, lo cual puede no sólo obedecer a razones de seguridad/habitabilidad o de regulación de las extracciones de recursos pesqueros, sino también de regulación económica como medida de diversificación del sector».

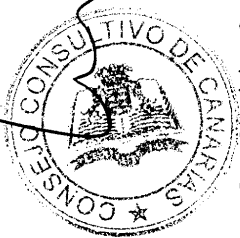


IV

Observaciones a la PPL.**- Exposición de Motivos.**

En coherencia con lo que se ha expuesto en materia de competencia de nuestra Comunidad Autónoma de Canarias, la parte expositiva de la PPL, en cuanto señala la cobertura competencial para dictarla, debiera indicar que se encuadra la misma, no solo en el art. 30.5 de nuestro Estatuto de Autonomía (EAC) -competencia exclusiva en pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura-, sino especialmente en el art. 32.16 EAC -desarrollo legislativo y ejecución de la ordenación del sector pesquero-, en cuanto tiene por objeto, como se señala en la propia exposición de motivos «nuevas actividades complementarias del sector pesquero».

Precisamente el art. 32.16 EAC es el título que con mayor precisión enmarca esta modificación legislativa, pues se trata de permitir al sector pesquero, como sector económico productivo, el desarrollo de actividades complementarias vinculadas total o parcialmente a la pesca marítima, el marisqueo y la acuicultura, que no suponen estrictamente el desarrollo de tales actividades, de acuerdo con la definición de conceptos contenidos en el art. 2 de la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado.



Procede, por tanto, explicitar con claridad en la Exposición de Motivos, que el título competencial que ampara a la Comunidad Autónoma de Canarias para llevar a cabo esta modificación legislativa es el art. 32.16 de su Estatuto de Autonomía. Dicho lo cual, deberán encuadrarse estas actividades complementarias en la ordenación del sector pesquero. El encuadramiento de las actividades complementarias en el ámbito conceptual y competencial de ordenación del sector pesquero incide en la aplicación o no de la norma básica en determinados aspectos (art. 89 y disposición adicional segunda de la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado).

- Artículo único de la PPL.

- El apartado uno del art. único de la PPL modifica el art. 1 de la Ley 17/2003 de Pesca de Canarias incorporando en el art. 1.3 las definiciones de las actividades de pesca turismo, turismo acuícola y turismo marinerio a los efectos de la PPL.

/

La redacción que se da a estas definiciones es similar, aunque no idéntica a la que se recoge en el art. 2 de la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado en la modificación operada por la Ley 33/2014 que, a tenor de la disposición adicional segunda, como parte del título I, se dictó al amparo del art. 149.1.19º de la Constitución, para regularse, posteriormente estas actividades con carácter básico (según la señalada disposición adicional) en el Título II. Con el fin de



evitar toda confusión interpretativa, de mantenerse dichas definiciones, ya que estamos hablando de una norma de carácter básico, deberían ser coincidentes.

A mayor abundamiento, ya la exposición de motivos de la Ley 33/2014 que modifica la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado, advierte que las definiciones que incorpora en su art. 2, no excluyen «reconocer expresamente que el Ordenamiento Jurídico español ha hecho suyas las definiciones contenidas en el Reglamento (UE) n° 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013, sobre la Política Pesquera Común, así como la de otros Reglamentos comunitarios vigentes en la materia, dada su aplicabilidad directa en España», por lo que no parece oportuno alterar las definiciones consolidadas en el derecho interno.

En este sentido ya se ha advertido en otras ocasiones por este Consejo Consultivo, lo que es aplicable a este supuesto, acogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, que la reiteración de preceptos básicos, constituye una práctica que podría conculcar la seguridad jurídica e incurrir en inconstitucionalidad. Y es que, como ha señalado el Alto Tribunal (STC 69/1991), la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado puede incurrir en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma.



Este defecto ya se puso de manifiesto por este Consejo en relación con la Proposición de la vigente Ley 18/2003 (Ley de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Canarias), en el Dictamen 9/2003, donde se objetaba:

«Una primera apreciación de carácter general es la de que la Proposición de Ley es en gran parte reproducción de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, de Cámaras oficiales de Comercio, Industria y Navegación [LCCIN], básica a tenor de su disposición final primera. Ello acontece en sus arts. 1, 2, 3, 6, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 18, la mayor parte del art. 25, 26.1, 27, 29, 30.1, la mayor parte del 32, 33.1, 34.3, 36, 37, 38, 39, 40, 41 y parte del art. 42. Lo cual en sí mismo es cuestionable [STC 162/1996] no sólo por cuanto constituye una incorrección técnica al incorporar al Ordenamiento jurídico un precepto ya existente, sino porque la competencia para su aprobación, en cuanto materia básica, es del Estado y por ello la reiteración en sí misma es un vicio de incompetencia. La competencia autonómica es de "desarrollo" lo que implica ciertamente partir del precepto básico, más no debiera reiterarse salvo que sea imprescindible para la adecuada comprensión de la norma.

Como alternativa a esta forma de legislar, quizás se podría acompañar cada precepto legal básico reiterado en la norma autonómica de una apostilla indicativa del precepto básico que se reitera, trasladando a este ámbito la recomendación efectuada por el Consejo de Estado respecto de los Reglamente ejecutivos que reiteran en su contenido preceptos legales que debieran ser simplemente objeto de ejecución [DCE 10 de diciembre de 1981].

Ahora bien, no cabe desconocer la distinta naturaleza de las operaciones normativas en que consisten la "ejecución" y el "desarrollo" y que hacen aconsejable esa operación cuando de Reglamentos ejecutivos se trata. La economía normativa implica que las normas deben contener los preceptos precisos e indispensables para que a su través alcancen el fin que



les es propio. En el fondo de la reiteración de preceptos legales en realidad late la no superación del sistema jurídico unitario. Nuestro sistema jurídico hoy es, sin embargo, complejo o compuesto, lo que de suyo implica la necesidad ordinaria de acudir a normas de ambos sistemas jurídicos -el estatal y el correspondiente autonómico- para tener una global apreciación y correcta apreciación del problema.

Es decir, la reiteración en sí tampoco aporta un plus de conocimiento de la legislación básica, máxime cuando -como ocurre en esta PPL- la reiteración tampoco es exacta o completa, lo cual más que simplificar el conocimiento del Derecho vigente lo complica, haciendo necesario acudir -con mayor necesidad, si cabe- a la ley básica para comprobar los términos de la reiteración normativa y el supuesto desarrollo autonómico.

Por ello, se debiera suprimir toda reiteración puntual de preceptos básicos sustituyéndolos mediante la incorporación de una cita genérica de la norma básica que se pretende desarrollar en el primer precepto de la PPL».

- La modificación operada en el art. 1.4 encomienda al Gobierno de Canarias la regulación mediante Decreto de las nuevas actividades que se incluyen como objeto de la PPL.

Como se ha dicho en relación con la competencia, Canarias ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución de ordenación del sector pesquero, lo que exige en este punto que la norma de desarrollo y ejecución sea precisamente una norma con rango de Ley.

La remisión a la regulación reglamentaria ex novo de esta materia implica una deslegalización de la misma, por lo que es la propia LPC la que debe regular las



nuevas actividades que se introducen, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario. Debe tenerse en cuenta que la regulación del reglamento debe ser un complemento a las leyes estatales o autonómicas aplicables, sin que sea posible una regulación completamente independiente y desvinculada de las mismas. Por tanto, deberán regularse por ley, por lo menos, los aspectos esenciales, respetando en todo caso el principio de reserva de ley en aquellas concretas materias en que la Constitución exige norma de este carácter. Ello se proyecta también a la Exposición de Motivos, ya que prevé exclusivamente el desarrollo reglamentario.

Uno de los aspectos que necesariamente debería regular la proposición de Ley, haciendo uso de la competencia de desarrollo legislativo que ostenta, es la definición de lo que se entiende como actividad complementaria que permite diferenciarla de la principal, pues ello tiene relevancia esencial para no desvirtuar la pesca marítima y su ordenación, y para la sujeción de tales actividades a la Ley de Pesca y no a las leyes turísticas. Este aspecto esencial condiciona la normativa aplicable, la delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias y la delimitación competencial interna en el ámbito autonómico, pues, si no se determina con precisión qué ha de entenderse como actividad complementaria (como actividad secundaria y subordinada a la actividad principal de la pesca en aguas interiores, marisqueo o



acuicultura), la actividad turística en si misma considerada entraría de lleno en el ámbito de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias. En este sentido, conviene recordar que esta Ley en su artículo 2, apartado f), establece que es de aplicación "a las excursiones aéreas o marítimas con fines turísticos de pesca deportivo-turística u otras análogas, como observación de cetáceos o turismo marinero, en el ámbito de la Comunidad Autónoma". Por ello, se advierte que la aprobación de la presente Proposición de Ley podría suponer la derogación tácita del citado apartado de la Ley 7/1995, en la medida en que tales actividades pasen a estar reguladas por la nueva norma. Es por ello por lo que, en aras a la claridad normativa y seguridad jurídica, se considera apropiado que se opere una regulación completa de la materia que evite la duplicidad normativa.

Otra cuestión que parece oportuno incorporar en la Ley, en tanto desarrollo de la legislación básica, es el necesario reflejo de las actividades en el censo de la Flota Pesquera Operativa, ya que el art. 22 de la Ley estatal, de carácter básico (DA 2ª de la Ley 3/2001), exige la inscripción en el censo para la autorización de la pesca o el desarrollo de actividades auxiliares a la pesca. Se hace, por tanto, necesario, prever mecanismos de coordinación con el Estado, especialmente para los buques que faenan simultáneamente en aguas exteriores (competencia del Estado) e interiores (competencia de la Comunidad Autónoma).



La cuestión ha sido profusamente estudiada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 166/2013, dictada con ocasión del conflicto de competencias positivo planteado por la Comunidad Autónoma de Galicia contra el Estado, y que en suma, recuerda que el Estado deberá aceptar las propuestas de inscripción y de autorización o cancelación y revocación efectuadas por las Comunidades Autónomas que ejerzan competencias ejecutivas en la materia, y que es competencia autonómica el procedimiento de incorporación al censo de la flota pesquera operativa de los datos relativos a la flota pesquera que faena exclusivamente en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma. Todo ello sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma de Canarias decida llevar su propio registro de buques como medio para controlar que las actividades se circunscriban a los límites que supone el ejercicio de una actividad secundaria o complementaria de la actividad principal de la pesca, marisqueo o acuicultura.

1

- El apartado Dos del art. único de la PPL da nueva redacción a los arts. 74 bis, 74 ter y 74 quáter de la Ley 17/2003 de 10 de Pesca de Canarias. Algunos apartados del art. 74 ter, requieren desarrollo legal o reglamentario, según proceda, para dotar de certidumbre y seguridad su aplicación. A modo de ejemplo, se señalan: apartado d), se refiere a unos límites económicos previstos legalmente no definidos; apartado h), relativo a llevar visible el logo identificativo de



la actividad en la forma prevista por la legislación vigente; apartado 1), no especifica qué ha de entenderse por acercamiento o interacción deliberado. Asimismo, con respecto al art. 74.ter.g) la expresión "notoriamente insuficiente" requiere de mayor grado de concreción.

- El apartado cinco del art. único de la PPL introduce un nuevo art. 78 bis relativo a sanciones accesorias. El apartado 1 establece la posibilidad de acumular sanciones accesorias a la multa correspondiente «en función de las circunstancias concurrentes». No parece que la referencia a «las circunstancias concurrentes» sea suficiente como criterio seguro para poder añadir sanciones, se deberían recoger criterios más claros y seguros. Estos criterios deben incluirse en la Ley y no remitirse a desarrollo reglamentario, al ser un aspecto esencial del régimen sancionador, sometido a reserva de ley de acuerdo con el art. 25 de la Constitución (sobre el alcance del principio de legalidad en materia sancionadora, nos remitimos a la STC 132/2001 de 8 de junio, recurso 1608/2000).

- También en el apartado cinco, la modificación que se realiza en el art. 78 bis 1 apartado b) (sanciones accesorias), se refiere sólo al turismo acuícola, sin embargo, las distintas letras a que hace referencia el precepto incluyen también la pesca turismo y el turismo marinerero.



- El apartado seis del artículo único de la PPL modifica el art. 79 de la Ley 7/2003 y remite para la iniciación del procedimiento sancionador, en materia de pesca marítima en aguas interiores y marisqueo, así como en materia de pesca turismo y turismo marinero, a la Consejería competente. Se propone añadir «a la Consejería competente en materia de pesca», una vez definidas y acotadas las actividades complementarias, ya que las actividades complementarias -tal y como están definidas en la proposición de ley- podrían entrar en el ámbito de aplicación de la Ley de Turismo y por ende de la Consejería con competencias en materia de turismo.

- Carencia de parte final en la que se disponga la entrada en vigor de la norma proyectada.

Si bien el art. 2.1 del Código Civil, que es derecho común supletorio, prevé, para el caso de que no se establezca en la norma, que éstas entren en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado o, en este caso en el de Canarias, en uso de una adecuada técnica legislativa resultaría procedente incorporar una Disposición final relativa a la entrada en vigor de la norma.



CONCLUSIÓN

Conforme a lo expresado en el presente dictamen, la Proposición de Ley de modificación de la Ley 17/2003 de 10 de abril, de Pesca de Canarias, resulta conforme a los parámetros constitucional, estatutario y legales de referencia, sin perjuicio de las observaciones aquí realizadas.

Éste es nuestro Dictamen (DCC 441/2018, de 11 de octubre de 2018, recaído en el EXP. 382/2018 PPL), que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha indicados en el encabezado.

DILIGENCIA: PARA HACER CONSTAR QUE EL PRESENTE TEXTO ES COPIA DEL DICTAMEN APROBADO EN EL LUGAR Y FECHA INDICADOS EN EL ENCABEZADO Y CUYO ORIGINAL SE CONSERVA EN LOS ARCHIVOS A MI CARGO.

LA CONSEJERA-SECRETARIA DEL PLENO,



Fdo. MARIA CRISTINA DE LEÓN MARRERO.

Vº Bº EL PRESIDENTE,



Fdo.: PABLO MATOS MASCAREÑO.