

Dictamen núm. 14/2022 relatiu al projecte de decret pel qual s'aprova el Pla General de Ports de les Illes Balears

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra b, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 30 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 14 de juny de 2022 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria de Mobilitat i Habitatge, relativa al projecte de decret pel qual s'aprova el Pla General de Ports de les Illes Balears.

Segon. El dia 22 de juny de 2022 s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES.

Tercer. D'acord amb el procediment aplicable, la Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient elabora una proposta de dictamen que és elevada a la Comissió permanent. Aquest òrgan, aprova finalment el dictamen el dia xxx de juliol de 2022.

II. Contingut del projecte de decret

I.- El projecte de decret tramés per a dictamen consta d'una part expositiva (preàmbul), una part dispositiva composta per un article, en virtut del qual s'aprova definitivament el Pla

General de Ports de les Illes Balears, i una part final formada per dues disposicions transitòries, una disposició derogatòria, dues disposicions finals i dos annexes.

El preàmbul de la norma comença explicant que el sistema portuari autonòmic es regula en la Llei 10/2005, de 21 de juny, de Ports de les Illes Balears, a l'empara de l'article 30.5 de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, que atribueix a la Comunitat Autònoma la competència exclusiva en matèria de ports no qualificats d'interès general per l'Estat i de ports de refugi i esportius.

A continuació, es destaca que tal i com s'indica a la Llei de Ports, el sector portuari és un sector de perfils propis, de gran importància per al desenvolupament econòmic i social de la comunitat autònoma. Per aquest motiu aquesta norma configura uns instruments de planificació, projecció i ordenació propis, amb l'objectiu de garantir la prestació dels serveis públics que encomana i integrar en un sistema comú, eficaç i eficient els ports i instal·lacions portuàries i marítimes de competència de la Comunitat Autònoma, tant de gestió directa per Ports de les Illes Balears com els gestionats en règim de concessió.

Respecte al Pla General de Ports pròpiament considerat, el preàmbul explica que constitueix el marc orientador per aquesta ordenació i coordinació i, amb aquesta finalitat, els articles 25 i 27 de la Llei de Ports assignen a Ports de les Illes Balears la tramitació i aprovació inicial del Pla, i a la conselleria competent en la matèria elevar la proposta del Pla al Consell de Govern per a la seva aprovació definitiva.

Pel que fa a la necessitat d'aprovar la nova proposta normativa, es justifica la nova regulació en la necessitat de regular l'ordenació dels diferents usos, activitats i serveis que es presten en els ports i instal·lacions marítimes que integren el sistema portuari autonòmic, i de planificar el seu desenvolupament d'acord amb els principis rectors de les polítiques econòmiques, socials i territorials, en compliment del que disposa la Llei 10/2005, de 21 de juny.

D'altra banda, s'especifica que d'acord amb la transcendència de les diverses activitats que es desenvolupen en els ports i de la tradició marítima de les illes i a la necessitat de coordinar l'activitat portuària amb altres polítiques sectorials, es requereix una planificació integrada en la qual s'identifiquin i es doni resposta als problemes i necessitats reals, actuals i futures, de les infraestructures portuàries tenint en compte la demanda d'amarratges existents, en tots els ports i instal·lacions, tant de gestió directa com indirecta.

Ja per acabar, cal destacar que l'article 46 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, estableix que correspon al Govern exercir la potestat reglamentària en les matèries que li són pròpies, mitjançant l'aprovació pel Consell de Govern de disposicions de caràcter general, en els termes que estableix l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. Seguidament, l'article 47 de la Llei hi afegeix que les disposicions reglamentàries adopten la forma de decret si són aprovades pel Govern.

II. Pel que fa a la part dispositiva del projecte normatiu, l'annex 1 incorpora el projecte de decret pel qual s'aprova el Pla General de Ports de les Illes Balears, el qual, es divideix en 17 articles que es troben estructurats en tres capítols diferents:

El capítol I *Disposicions generals* preveu l'objecte del Pla, que és recollir la ubicació i classificació de les instal·lacions portuàries de les illes, amb criteris de sostenibilitat mediambiental i d'equilibri territorial; tenir cura de les interrelacions de les zones costaneres amb les d'interior, coordinar aquestes instal·lacions amb les xarxes de transport terrestre i donar resposta a les necessitats comercials, industrials, pesqueres i esportives del sistema portuari autonòmic (article 1). A continuació, recull l'àmbit d'aplicació, que comprèn l'àmbit territorial de les Illes Balears (article 2), les actuacions no previstes en el Pla (article 3), els plans d'ús i gestió (article 4), els principis generals (article 5), els objectius estratègics (article 6), els criteris d'interpretació del Pla (article 7), la seva relació amb els instruments d'ordenació territorial (article 8) i d'ordenació turística (article 9), els efectes de

l'aprovació dels plans d'ús i gestió (article 10), els aspectes relatius a la vigència i revisió del Pla (article 11) i la seva valoració econòmica (article 12).

El capítol II *Classificació dels usos* preveu els serveis portuaris (article 13), la classificació dels usos, que són el pesquer, el nauticoesportiu, els portuaris bàsics, els comercials i els altres usos no estrictament portuaris (article 14) i els usos permesos (article 15).

El capítol III *Contingut substantiu i documental del Pla* recull el contingut del Pla (article 16), i les diferents línies d'actuació (article 17)

III. Quant a la part final, aquesta es troba formada per dues disposicions transitòries, una disposició derogatòria, dues disposicions finals i dos annexes.

En primer lloc, pel que fa a les disposicions transitòries, la primera estableix que les previsions del Pla no són d'aplicació a totes aquelles actuacions la tramitació de les quals s'hagi iniciat a l'entrada en vigor d'aquest Decret, o que es trobin incloses en els projectes aprovats d'adaptació a la Llei 10/2005, de 21 de juny, de ports de les Illes Balears, de les concessions atorgades per a l'explotació de ports i dàrsenes, i la segona indica que mentre no entrin en vigor els plans d'usos i gestió de cada port, s'han d'aplicar les delimitacions vigents de les zones de servei dels ports autonòmics recollides en el capítol 4 de l'annex 3.

Tot seguit, la disposició derogatòria única disposa que queden derogades totes les disposicions de rang igual o inferior que contradiguin o resultin incompatibles amb el que disposa aquest decret.

D'altra banda, la disposició final primera faculta al conseller de Mobilitat i Habitatge per dictar les disposicions administratives necessàries per desplegar i aplicar aquest decret i la segona determina la seva entrada en vigor.

Finalment, l'annex 1 incorpora l'articulat del projecte de decret i l'annex 2 el Pla General de Ports de les Illes Balears.

III. Observacions generals

Primera. La Constitució Espanyola proclama, com a principi rector de la política social i econòmica, el dret de tothom a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona així com el deure de conservar-lo. En el cas del litoral, entès com la franja de terreny on es troba el mar amb la terra, aquest dret queda reforçat per la pròpia Constitució en establir que la zona marítim terrestre, les platges i el mar territorial seran en tot cas domini públic. En conseqüència, la protecció de la costa constitueix un deure inexcusable per als poders públics i també per als ciutadans i la societat en general. El valor ambiental de la costa és connatural, destacant la seva riquesa i diversitat biològica. A més, el nostre litoral es caracteritza per ser una de les zones més densament poblades, on es concentra bona part de l'activitat turística i de la relacionada amb els cultius marins, cosa que fa que sigui un recurs estratègic de crucial importància per al país.

D'acord amb l'article 149.1.20 de la Constitució, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de marina mercant, abanderament de vaixells, il·luminació de costes i senyals marítimes i ports d'interès general, entre altres, es va aprovar la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, que incorpora com a novetats més rellevants respecte a la normativa l'ampliació de la llista de béns que pertanyen al domini públic, com ara les dunes, els penya-segats o els terrenys guanyats al mar, i l'eliminació de la possibilitat de consolidar l'apropiació per particulars de terrenys de domini públic.

En aquest ordre de coses, cal destacar com la Llei 22/1988 va deixar fora del seu àmbit d'aplicació els ports d'interès general, que, tot i formar part dels béns de domini públic marítim terrestre de titularitat estatal, continuen regint-se per la seva legislació específica, així com tampoc va regular els ports de titularitat de les Comunitats autònomes, per no ser competència estatal.

En relació amb el que s'ha comentat al punt anterior, l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, atribueix a la Comunitat

Autònoma de les Illes Balears la competència exclusiva en matèria de ports, aeroports i heliports no qualificats d'interès general per l'Estat, i ports de refugi, ports, aeroports i heliports esportius. Abans, mitjançant el Reial decret 450/1985, de 20 de febrer, l'Administració General de l'Estat va traspasar les funcions i serveis en matèria de ports a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

De conformitat amb aquest marc competencial, es va dictar la Llei 10/2005, de 21 de juny, de Ports de les Illes Balears, l'objecte de la qual és l'ordenació dels ports i de les instal·lacions portuàries i marítimes, així com regular la planificació, la construcció, l'organització, la gestió i el règim econòmic financer i el de policia administrativa. No obstant això, la Llei no preveia una figura de planificació general portuària que tingués com a objectiu garantir un equilibri territorial en la matèria, de manera que els instruments d'ordenació portuària quedaven circumscrits als anomenats plans directors, que han estat les figures destinades a ordenar els usos i serveis de cada instal·lació portuària. Per aquest motiu, la Llei 6/2014, de 18 de juliol, per la qual es modifica la Llei 10/2005, va introduir la figura del Pla General de Ports, com a instrument de planificació territorial estratègica portuària.

Segona. La Llei 10/2005, de 21 de juny, de Ports de les Illes Balears, com a conseqüència de la modificació operada per la Llei 6/2014, de 18 de juliol, defineix al Pla General de Ports com el document que recull la ubicació i la classificació de totes les instal·lacions portuàries de les Illes Balears, amb criteris de sostenibilitat mediambiental i d'equilibri territorial entre totes les zones del territori de les Illes Balears, tenint cura de les interrelacions de les zones costaneres amb les d'interior, coordinant aquestes instal·lacions amb les xarxes de transport terrestre i donant resposta a les necessitats comercials, industrials, pesqueres i esportives del sistema portuari de les Illes Balears.

Pel que fa a la seva composició, la Llei 10/2005 determina que es divideix en quatre seccions, a saber, la secció de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera, les quals, han de recollir totes

les instal·lacions portuàries, dàrsenes i instal·lacions marítimes de les quatre illes principals i, si escau, de les illes o els Illots adjacents.

Respecte a les categories de ports, la Llei estableix quatre categories amb independència de l'administració de procedència, que són categoria A: Ports comercials amb ús i trànsit integral, que són aquells aptes per albergar tot tipus de trànsit, interinsular i amb el continent, així com usos comercials, industrials, pesquers, esportius i mixtos, categoria B: Ports comercials, industrials, pesquers i esportius amb trànsit interinsular, categoria C: Ports esportius, pesquers o mixts, i categoria D: Instal·lacions marítimes.

Tercera. En la proposta de Pla General tramesa es defineixen els objectius proposats amb un horitzó temporal fins a l'any 2033, i s'estableixen les bases i accions per desenvolupar i millorar els serveis i infraestructures portuàries de manera sostenible, amb el contingut i abast previstos per a aquest en els articles 8 i 11 de la Llei 10/2005.

Així, s'estableixen els criteris generals de l'ordenació portuària als quals s'hauran d'ajustar els diferents Plans d'ús i gestió i es fixen les prioritats d'actuació i dels seus usos, així com les normes generals de coordinació els instruments propis de l'ordenació territorial i urbanística. Així mateix, recull l'inventari de les instal·lacions portuàries i marítimes de la illes amb la seva ubicació, classificació i característiques, i amb criteris de sostenibilitat mediambiental i d'equilibri territorial, de la mateixa manera que el Pla d'Adaptació d'aquestes instal·lacions al Canvi Climàtic que exigeix 22/1988, de Costes i que s'integrarà al Pla General de Ports.

D'altra banda, estableix també mesures per millorar els problemes d'operativitat portuària, l'accessibilitat de la ciutadania als ports per a l'ús i gaudi comú dels mateixos i de les seves activitats complementàries, o fomentar el transport marítim interinsular d'acord amb el que preveu la Llei 11/2010, de Ordenació del Transport Marítim de les Illes Balears.

Ja per acabar, aquest Consell vol destacar que tot i que del conjunt del projecte normatiu es desprèn una voluntat proteccionista, entenem que certs aspectes del Pla poden contradir aquesta voluntat.

Quarta. El conseller de Mobilitat i Habitatge es troba legitimat per a sol·licitar aquest dictamen, amb caràcter facultatiu, d'acord amb el que disposa l'article 2.1.b) de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, i l'article 31 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament.

IV. Observacions particulars

Primera. En general, i pel que fa al procediment, aquest s'ha elaborat amb correcció i s'han seguit tots els tràmits exigits fins al moment de la sol·licitud del dictamen, amb l'elaboració d'una consulta pública prèvia, una àmplia fase d'audiència i la possibilitat, mitjançant el tràmit d'informació pública, de la participació de tots aquells que es poguessin considerar interessats.

Segona. En relació a la part expositiva de la norma, l'article 47.4 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, exigeix que les disposicions reglamentàries incloguin un preàmbul que expressi la finalitat de les mesures adoptades en la regulació i el marc normatiu en què s'insereix.

D'aquesta manera, entenem que, en general, el preàmbul compleix amb totes aquestes delimitacions, atès que fixa el seu objecte; delimita la normativa vigent en la matèria; en defineix la finalitat, i justifica la necessitat de la regulació, tot i que, d'una banda, manca una explicació detallada sobre l'adequació d'aquest projecte normatiu als principis que preveuen els articles 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i 49 de la Llei balear 1/2019, que obliga a incloure en la part expositiva de les normes la justificació detallada referent a l'adequació del projecte

de decret als principis bona regulació, i de l'altra, creiem que també s'hauria de fer constar la consulta feta a aquest Consell.

Tercera. En relació al contingut del projecte de decret (annex 1), farem les següents observacions per tal de millorar-ne el text i la seva comprensió:

1.- En primer lloc, **l'article 1** del projecte de decret fixa l'objecte del Pla, que és *"recollir la ubicació i classificació de les instal·lacions portuàries de les illes, amb criteris de sostenibilitat mediambiental i d'equilibri territorial; tenir cura de les interrelacions de les zones costaneres amb les d'interior, coordinar aquestes instal·lacions amb les xarxes de transport terrestre i donar resposta a les necessitats comercials, industrials, pesqueres i esportives del sistema portuari autonòmic"*, però també determina la seva definició, com *"l'instrument principal de planificació, projecció i ordenació del sistema portuari autonòmic en el seu vessant econòmic, social, territorial i ambiental"*, per la qual cosa, entenem que la titulació d'aquest article resulta incompleta i s'hauria de titular *"Objecte i definició del Pla General de Ports de les Illes Balears"*.

2.- A continuació, **l'article 6** enumera els objectius estratègics del Pla, en els quals, entenem que, per raons de coherència, també s'hauria d'incloure com a objectiu mitigar els efectes del canvi climàtic, atès que es tracta d'un objectiu que apareix en diverses ocasions en el redactat del Pla General (annex 2).

3.- Tot seguit, **l'article 9.4** preveu en relació amb la tramitació dels plans d'ús i gestió que s'haurà de garantir la intervenció dels municipis corresponents, no obstant això, es proposa augmentar aquesta participació a totes les administracions que puguin resultar afectades amb independència del seu caràcter municipal o no.

4.- Respecte a la classificació dels usos prevista a **l'article 14**, es proposa incorporar de manera expressa l'ús ambiental, la qual cosa, consideram que facilitaria l'adaptació al canvi climàtic dels ports de les Illes Balears.

5.- Ja per acabar, en relació amb el contingut del Pla General de Ports (**annex 2**), volem formular les següents consideracions:

a) Pel que fa a la millora de la gestió mediambiental (5.2.6), entenem que s'haurien d'ampliar els serveis de recollida de residus i no exclusivament a aquells que provenen dels olis, com per exemple, els residus d'hidrocarburs.

b) D'altra banda, respecte a les actuacions tipus 2 estudi de camps de boies adjacents a les instal·lacions portuàries (8.3), si bé compartim l'objectiu del pla d'eliminar els fondejos no regulats, es proposa que es reconsideri la mida de les embarcacions incrementant el nombre d'embarcacions de menor eslora i disminuint els de major eslora.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el projecte de decret pel qual s'aprova el Pla General de Ports de les Illes Balears, i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

Palma, 15 de juliol de 2022

El secretari general

Vist i plau

El president