

Dictamen núm. 1/2008, relatiu al Projecte de Decret pel qual es regula l'aplicació en l'àmbit agrícola i ramader de la Llei 16/2006, de 17 d'octubre, de règim jurídic de les llicències integrades d'activitat de les Illes Balears

Dictamen núm. 1/2008, relatiu al Projecte de Decret pel qual es regula l'aplicació en l'àmbit agrícola i ramader de la Llei 16/2006, de 17 d'octubre, de règim jurídic de les llicències integrades d'activitat de les Illes Balears

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra a, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i, l'article 4, lletra a, incís primer del Decreto 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'Organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 29 de gener de 2008 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria d'Agricultura i Pesca relativa al Projecte de decret pel qual es regula l'aplicació en l'àmbit agrícola i ramader de la Llei 16/2006, de 17 d'octubre, de règim jurídic de les llicències integrades d'activitat de les Illes Balears. L'expedient tramés des de la conselleria esmentada només inclou la sol·licitud de dictamen signada pel conseller i el Projecte de decret.

Segon. El dia 31 de gener següent, el president emet una Resolució per la qual considera aplicable el procediment abreujat previst en la norma de funcionament intern, la qual cosa implica l'elaboració d'una proposta per part dels serveis tècnics i el debat i, si escau, aprovació per part de la Comissió Permanent, sense que la proposta s'hagi de tractar en el si d'una comissió de treball.

Tercer. El dia 1 de febrer s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als conseller del CES i, seguidament, a les organitzacions que no hi estan representades, donant-los un termini per tal que facin les observacions que considerin adients. Respon a la tramesa "La Caixa".

Quart. D'acord amb el procediment aplicable, els Serveis Tècnics elaboren una proposta de dictamen que es elevada a la Comissió Permanent. Aquest òrgan aprova, finalment, el dictamen el dia 18 de febrer de 2008.

II. Contingut del Projecte de decret

El Projecte de decret tramés per dictamen consta d'una part expositiva, una part dispositiva composta per tres articles, i una part final distribuïda en una disposició transitòria única i tres disposicions finals.

La part expositiva o Preàmbul, encara que no du aquesta denominació, cosa que es recomana, explica la finalitat del Decret i el marc normatiu que l'habilita, tenint en compte que des de l'entrada en vigor de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, la potestat reglamentaria del Govern s'ha vista limitada per l'existència d'un camp normatiu propi dels consell insulars en determinades matèries, d'acord amb els articles 70 i 72 de la dita Llei orgànica. Las facultats del Govern en aquestes matèries s'han vistes restringides a establir els principis generals garantint l'exercici de la potestat reglamentaria per part dels consells (article 58.3 de l'Estatut d'Autonomia).

L'article 1, de l'**objecte i àmbit d'aplicació**, determina, d'una banda, que l'objecte és desplegar l'article 3.3 de la Llei 16/2006, de 17 d'octubre, de Règim jurídic de les llicències integrades d'activitat de les Illes Balears, i, de l'altra que l'àmbit d'aplicació són les activitats agràries que es desenvolupin en sòl rústic.

En l'article 2, **definicions**, es defineixen, als efectes del Decret, els conceptes d'explotació agrària i d'activitats necessàries o vinculades directament a una explotació agrària.

L'article 3, **activitats excloses de l'obligació d'obtenir el permís d'instal·lació i la llicència d'obertura i funcionament**, determina que aquestes activitats són les necessàries i vinculades directament a una explotació agrària que reuneixen els següents requisits:

- Que estiguin inscrites en els registres administratius corresponents de la Conselleria d'Agricultura i Pesca del Govern de les Illes Balears o dels consells insulars que en tinguin la competència,
- Que estiguin obertes des de dos anys abans de la publicació de la Llei 16/2006, de 17 d'octubre,
- Que no disposin de la llicència municipal d'instal·lació, d'obertura i funcionament.

Tot això, sempre que compleixen la normativa sectorial que els hi sigui d'aplicació.

La **disposició transitòria única**, relativa a la regularització de la situació administrativa, estableix un termini de 18 mesos per tal que, les explotacions que no estiguin exemptes per l'article 3, en regularitzin la situació administrativa d'acord amb els criteris que els consells insulars amb competència en la matèria hi estableixin.

La **disposició final primera** disposa que aquest decret es dicta en virtut de l'article 58.3 de l'Estatut d'Autonomia. La **disposició final segona**, que el conseller d'Agricultura i Pesca pot dictar les disposicions que siguin necessàries per desplegar aquest Decret.

Hi ha una altra **disposició final** segona, que hauria de ser **tercera**, que disposa que el Decret entra en vigor l'endemà d'haver-se publicat en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

III. Observacions

I. Com a observació prèvia, el CES vol fer una crida a la reflexió sobre algunes qüestions de caire procedimental. D'una banda, cal recordar que la disposició addicional primera del Reglament d'organització i funcionament del CES estableix l'obligació de trametre la sol·licitud, el projecte de decret sobre el qual es demana parer al CES i tota la documentació que es consideri rellevant, tant en paper com en suport informàtic. Aquesta obligació no respon només a una voluntat d'aplicar les noves tecnologies de la informació a l'activitat de l'Administració per fer-la més àgil, sinó que ha esdevingut imprescindible per adequar els terminis de l'emissió de dictàmens establerts a la llei i el reglament del CES –un mes amb caràcter general, quinze dies amb caràcter d'urgència- a l'estructura i funcionament de la institució. En aquest sentit s'ha de tenir en compte que el CES està format per 36 consellers, dividits en tres grups i estructurats, pel que fa a l'organització de treball, en comissions de treball que aproven les propostes que posteriorment se sotmeten al parer de la Comissió Permanent o el Ple per a la seva aprovació definitiva. Atesa aquesta estructura, la tramesa als consellers de tota la documentació sobre la qual s'han de pronunciar a través de mitjans tradicionals, sense disposar-ne dels telemàtics, per tal que emetin una resposta en els terminis que estableix la normativa, és senzillament inviable.

D'altra banda, i pel que fa a la tramitació urgent del procediment per a l'emissió del dictamen, cal ressaltar que, atesa l'estructura descrita, la seva aplicació està prevista per a supòsits excepcionals i que, a més, la conselleria sol·licitant n'hauria de motivar les raons, d'acord amb l'article 43.5 del Reglament d'organització i funcionament del CES, aprovat pel Decret 128/2001, de 9 de

novembre. A més, la petició d'informe urgent ha de venir acompanyada d'una extrema diligència en el compliment dels requisits, la qual cosa no s'ha produït en aquest cas, ja que la tramesa s'ha limitat al projecte de decret i l'ofici de remissió, sense aportació de cap altre document relatiu a l'expedient d'elaboració.

Pel que fa a l'ofici de remissió, aquest fa referència a l'article 43 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, és a dir, al precepte relatiu a l'audiència i la participació dels ciutadans, directament o per mitjà de les entitats reconegudes per la llei que els agrupin o els representin. Doncs bé, la fase dins la qual el projecte de decret s'ha de sotmetre al parer del CES, és la regulada en l'apartat 3 de l'article 46, dels informes i dictàmens, que disposa que *els projectes de disposicions hauran de ser sotmesos preceptivament als següents informes i dictàmens (...):*

*3. Els dictàmens del Consell Consultiu i els **d'altres òrgans de consulta i assessorament, en els casos previstos en la legislació que els regula.***

És a dir, el Projecte de decret s'ha de sotmetre al dictamen del CES una vegada tramitat tot l'expedient, amb les consultes de l'article 43 ja fetes, amb els informes dels serveis jurídics i de la Secretaria General ja incorporats a l'expedient.

A la vista d'això, es podria considerar que el termini de quinze dies de l'ofici de remissió no fa referència al tràmit d'urgència per emetre el dictamen, sinó a l'ordinari, sobre tot, una vegada vist que l'article 43 a que fa referència disposa que el de quinze dies és el termini ordinari i que pot reduir-se a set dies si es justifica la urgència.

Tot i malgrat aquesta confusió, atesa la voluntat de respondre, el CES emet el corresponent dictamen en el termini de quinze dies, d'acord amb la tramitació d'urgència.

II. Sense perjudici de les consideracions jurídiques competència del Consell Consultiu, i tenint en compte que el CES no disposa de l'expedient complet sinó, únicament, del text del Projecte de la norma, cal dir que tot decret emès pel Govern de les Illes Balears que afecti les competències pròpies dels consells insulars, ha de comptar, d'acord amb l'article 45 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, amb la participació d'aquests ens territorials.

Malgrat que el Projecte de decret que es sotmet al parer del CES, desplega l'article 3.3 de la Llei 16/2006, de 17 d'octubre, en virtut de l'article 58.3 de l'Estatut d'Autonomia, el qual permet que el Govern estableixi principis generals, no consta enlloc que els consells insulars hagin estat consultats o que n'hagin participat de cap altra manera en l'elaboració de la norma.

Així mateix, cal dir que encara que les competències en matèria d'activitats classificades sí són pròpies dels consells insulars en virtut de la Llei 8/1995, de 30 de març, d'atribució de competències als consells insulars en matèria d'activitats classificades i parcs aquàtics; les corresponents d'agricultura i ramaderia, si bé són competències pròpies dels consells insulars segons l'Estatut d'Autonomia, el cert és que el Consell Insular de Mallorca encara no ha rebut el traspàs, de manera que el termini de 18 mesos establert en la disposició transitòria única per regularitzar les explotacions agràries es pot veure incomplet o notablement reduït, quan els titulars de les explotacions intentin regularitzar i es trobin amb que no s'han establert encara els requisits reglamentaris pertinents. Fet que, des del CES, es considera que s'ha de tenir en compte.

III. Tal i com descriu la part expositiva del Projecte de decret, el pes de l'agricultura en el producte interior brut és molt baix. En efecte, segons les dades facilitades per l'Institut Nacional d'Estadística (INE), el sector primari a les Illes Balears presenta, el 2006, un decreixement del 3.1%, de manera que queda 3,4 punts per sota del que ha registrat l'Estat, fet que posa de manifest la precària situació que viuen actualment tant l'agricultura com la ramaderia, que s'han vistes immerses en una forta crisi que ha posat de manifest que la importància d'aquest sector per les Illes Balears va més enllà de la producció d'aliments, i la seva protecció i conservació va lligada a la protecció del medi ambient i a l'economia del lleure en el medi rural.

Amés, aquest sector, per les seves particularitats, es veu afectat per la regulació de diverses administracions, des de la que emana de la Unió Europea, fins a la del Govern de les Illes Balears i properament dels consells insulars, fet que implica una dificultat afegida a l'hora de encaixar-la tota i concretar la que afecta a una activitat concreta i determinada, dificultat que afecta, principalment, als titulars de les explotacions. Tota aquesta normativa, que regula des de bones pràctiques agràries i mediambientals, fins a seguretat alimentària i sanitat animal ja implica unes considerables dosis de control sobre les explotacions agrícoles i ramaderes, raó per la qual des d'aquest Consell es considera que tota norma autonòmica que vengui a afegir-se a aquest entramat jurídic, ha d'aportar alguna innovació o algun benefici per al sector o els consumidors.

Des del Consell Econòmic i Social es considera que el sector primari, per les seves especialitats tant econòmiques com socials, precisa d'un tractament diferenciat dels altres sectors productius, sobretot quan les activitats que el conformen han estat objecte d'una exhaustiva regulació.

IV. L'article 3.3 de la Llei 16/2006, de 17 d'octubre, disposa:

Queden excloses de l'obligació de sol·licitar i obtenir permís d'instal·lació i llicència d'obertura i funcionament les activitats necessàries per a una explotació agrària o vinculades directament a l'explotació, conforme s'estableixi reglamentàriament. (...)

Aquesta exempció, molt semblant a la que ja apareixia a les anomenades lleis d'acompanyament als pressuposts de 2002 i 2003 en forma de disposició addicional, és la que ve a desplegar el Projecte de decret objecte de dictamen que, una vegada definides les activitats necessàries i vinculades a explotacions agràries, estableix un límit temporal i uns requisits, però no s'aventura més enllà pel que fa a la definició d'unes activitats, que són les que han de quedar exemptes, ni a plantejar-se les conseqüències del termini de 2 anys i dels requisits que exigeix.

Certament, l'atribució de competències als consells insulars per l'Estatut d'Autonomia, implica que el Govern de les Illes Balears hagi d'extremar precaucions per no envair-los el territori competencial. Ara bé, això no pot implicar que es deixin definicions tan obertes que a cada illa es puguin considerar activitats diferents com a necessàries o vinculades directament a una explotació agrària.

En efecte, a la vista de les definicions d'activitats necessàries i vinculades directament que es fan en l'article 2 no arriben, malgrat la seva amplitud, o tal vegada per això, a tenir en compte totes les particularitats de les activitats ramaderes i agrícoles que es desenvolupen a les Illes:

- Activitats **necessàries**: *el conjunt de treballs que es requereixen per obtenir productes agrícoles i/o ramaders i les que contribueixen a la millora paisatgística i mediambiental*

- Activitats **vinculades directament:** altres actuacions complementàries estrictament necessàries per obtenir la producció de l'activitat agrària, amb l'informe previ favorable de l'administració competent en matèria d'agricultura, ramaderia i pesca.

Atès que les activitats agràries i ramaderes han estat objecte d'una exhaustiva definició tant a nivell supranacional i estatal com autonòmic (per exemple el Decret 147/2002, de 13 de desembre, pel qual es desenvolupa la Llei 6/1997, de 8 de juliol, de sòl rústic de les Illes Balears, en relació amb les activitats vinculades amb la destinació i naturalesa de les finques i el règim d'unitats mínimes de cultiu), s'hauria d'intentar mantenir una certa coherència enlloc de crear encara més definicions que, per ambigües i extensives que siguin, poden aportar més confusió que claredat.

S'ha de tenir en compte que el sector primari agrupa activitats molt dispars i que les definicions que s'exposen poden no ser tan inclusives com pretenen. Per això, aquest Consell considera que s'hauria de concretar quina és la situació per a les activitats de la ramaderia i de l'agricultura extensiva i de les activitats complementàries. I considera, sense perjudici de l'opinió que emeti el Consell Consultiu, qui en té la darrera paraula, que fer unes definicions que assegurin un tractament igual pels agricultors i ramaders de les quatre illes, dotaria de més seguretat jurídica al sector. La voluntat d'incloure dins una sola definició activitats tant diferents com la ramaderia extensiva d'un ramat d'ovelles i la apicultura transhumant, pot tornar-se en contra no només dels professionals que s'hi dediquen, sinó de la mateixa Administració a l'hora d'haver d'expedir llicències d'activitats que han estat pensades per un altre tipus d'activitats, tal i com es desprèn del conjunt de la mateixa Llei 16/2006, de 17 d'octubre.

Ara bé, s'han de tenir en compte, igualment, les definicions del Decret 147/2002, de 13 de desembre, pel qual es desenvolupa la Llei 6/1997, de 8 de

juliol, de sòl rústic de les Illes Balears, en relació amb les activitats vinculades amb la destinació i naturalesa de les finques i el règim d'unitats mínimes de cultiu, que sí detalla amb més rigor (atès que el 2002 les competències sí eren de l'Administració autonòmica) les activitats necessàries i vinculades a una explotació agrària.

V. Així mateix, hem de considerar els requisits exigits per l'article 3 del Projecte de decret a les explotacions agràries per considerar-les exemptes de sol·licitar el *permís* d'instal·lació i la llicència d'obertura i funcionament. El requisit més obvi és que no tinguin la *llicència municipal* d'instal·lació, obertura i funcionament. Pel que fa als altres:

- Que estiguin inscrites en els registres administratius corresponents de la Conselleria d'Agricultura i Pesca del Govern de les Illes Balears o dels consells insulars que en tinguin la competència,
- Que estiguin obertes des de dos anys abans de la publicació de la Llei 16/2006, de 17 d'octubre,

Respecte al primer requisit val a dir que si bé la inscripció en un registre administratiu és prova de l'existència de l'explotació, pot generar discriminació segons sigui la finalitat de registre. És a dir, si la finalitat de la inscripció es tenir constància dels perceptors d'ajudes, no s'hi registraran els agricultors i ramaders que no tinguin interès o no compleixin els requisits necessaris per percebre'n. De manera que els beneficiaris de l'exempció serien, únicament, les explotacions perceptores d'ajudes. En aquest mateix sentit, s'adverteix que amb aquesta redacció es corre el risc de deixar fora unes explotacions que l'article 3.3 de la Llei 16/2006, de 17 d'octubre, no sembla tenir voluntat d'excloure.

Més encara, si la inscripció en el registre no és obligatòria, la possibilitat de tractar de manera diferent explotacions similars, és certament discriminatòria.

Per això entenem que s'han de contemplar vies alternatives de justificar l'existència de l'explotació.

Pel que fa al termini de dos anys que s'estableix en el Projecte de decret, no sembla justificat, encara que en la part expositiva es consideri que és *necessari* que les explotacions inscrites en els registres administratius (...) *que estiguessin obertes des de dos anys abans de la publicació de la Llei 16/2006, de 17 d'octubre, (...) estiguin exemptes de l'aplicació de la Llei, sense perjudici de complir la normativa sectorial aplicable.* Atès que el sector primari no només compleix la funció de produir aliments, sinó que contribueix amb escreix al manteniment del medi rural, s'hauria de considerar una exempció més ampla que no posés limitacions a la incorporació de joves agricultors i ramaders a l'activitat.

En efecte, aquest Consell considera que pot ser contraproductiu en el sentit de limitar la iniciativa de joves agricultors i ramaders en un sector que, com el mateix preàmbul del Projecte reconeix, *te una importància enorme des del punt de vista social, polític i del manteniment del medi rural.* Més encara quan el seu antecedent, la disposició addicional de la Llei 11/2002, de 23 de desembre, de mesures tributàries i administratives, modificada per la Llei 10/2003, de 23 de desembre, establia un termini més ample.

Les explotacions agropecuàries inscrites en els registres administratius corresponents de la Conselleria d'Agricultura Pesca del Govern de les Illes Balears o dels consells insulars amb competència en la matèria que estiguin obertes en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta llei i no disposin de les llicències municipal d'instal·lació, d'obertura i de funcionament estaran exemptes d'obtenir-la sempre que hagi transcorregut un mínim de cinc anys des d'aquesta obertura.

Entenem que si la voluntat que impulsen aquesta norma i la política del Govern, és la de que el sector ramader sobrevisqui i progressi, que no es perdin les

nostres tradicions culturals, la nostra identitat i el nostre paisatge, s'hauria de considerar un altre tipus de regulació que, assegurant un mínim comú per a totes les illes, afavoreixi el desenvolupament del món rural. S'ha de tenir en compte que si des de l'Administració es vol promoure la incorporació dels joves al món agrícola i ramader per tal d'evitar o pal·liar la migració cap a altres sectors, no es pot aprovar una norma que obligui a un jove agricultor a demanar uns permisos que altres professionals que fa anys que despleguen l'activitat, no necessiten.

IV. Conclusions

A la vista de tot el que s'ha exposat fins ara, el Consell Econòmic i Social considera que és evident que ens trobam davant d'unes activitats, les agràries i ramaderes, amb unes característiques pròpies que les diferencien de les dels altres sectors econòmics, que viuen un present delicat i precari i que, tal i com diu el mateix preàmbul del Projecte, és evident que han de sobreviure i progressar. Més encara, compten amb normatives específiques supranacionals que les afecten, amb regles de bones pràctiques agràries i mediambientals, bones pràctiques ramaderes, entre d'altres, definides per regulacions d'àmbit europeu, situació aquesta que fa necessari reconsiderar la norma tenint en compte les observacions efectuades.

La secretària general

Vist i plau

El president

Núria Garcia Canals

Llorenç Huguet Rotger

Palma, 18 de febrer de 2008