

## **Informe sobre el Projecte de decret sobre el model de governança de la pesca professional a Catalunya**

---

L'Àrea d'Organització de l'Administració i del Sector Públic de la Direcció General de Modernització i Innovació de l'Administració, de la Secretaria d'Administració i Funció Pública, de conformitat amb el que preveu l'article 36.b) del Decret 262/2016, de 7 de juny, de reestructuració del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge, emet l'informe següent:

### **❖ Antecedents**

- I. Mitjançant correu electrònic de data 24 de maig de 2017, l'advocada en cap de l'Assessoria Jurídica del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació va fer tramesa del Projecte de decret sobre el model de governança de la pesca professional a Catalunya als efectes de l'emissió del corresponent informe per part d'aquesta Àrea d'Organització de l'Administració i del Sector Públic.
- II. Aspectes essencials de la Proposta

El Projecte de decret regula els comitès de cogestió, com a òrgans col·legiats responsables de la redacció del projecte de pla de gestió, com també de la seva aplicació, seguiment i reajustament adaptatiu de les mesures tècniques previstes, una vegada aprovat per resolució de la persona titular del departament competent en matèria de pesca professional.

### **❖ Consideracions**

- I. Consideracions generals sobre la creació d'òrgans col·legiats

Com a criteris generals que cal tenir en compte a l'hora de valorar la creació d'un òrgan col·legiat i a més de les previsions contingudes a la normativa vigent (Llei 26/2010, del 3 d'agost), l'Àrea d'Organització de l'Administració i del Sector Públic té en compte els següents:

- Sense perjudici del que preveu la Llei esmentada sobre la creació d'aquests òrgans, el Govern ha de crear els òrgans col·legiats de caràcter interdepartamental i la persona titular del departament els de caràcter departamental.
- Únicament s'haurien de regular per llei aquells òrgans col·legiats que necessàriament ho han de ser per una norma d'aquest rang (per exemple, quan es tracta de modificar una llei que crea o regula un òrgan col·legiat). De manera excepcional, es crearan per llei si són de gran importància pel seu caràcter institucional o per la repercussió o l'impacte de les seves activitats i tinguin vocació de permanència. La regulació per llei dificulta modificacions o supressions posteriors, condiona innecessàriament l'executiu en l'exercici de les seves atribucions i, normalment, no implica cap avantatge sobre la regulació per reglament.

- La norma de creació d'un òrgan col·legiat ha d'especificar l'òrgan en el qual s'integra, la seva composició, la presidència, la secretaria, les funcions, la durada i les normes de funcionament. En el cas d'òrgans col·legiats creats per llei, convindria, en tot cas, que constés a la llei la integració, l'objecte o la missió i les funcions més importants i remetre a decret pel que fa al seu desplegament o concreció.
- No es poden crear òrgans col·legiats que impliquin una duplicitat de funcions amb altres òrgans col·legiats, òrgans actius, àrees funcionals, unitats laborals o unitats directives.
- S'ha d'evitar la creació d'òrgans col·legiats amb la mateixa composició que la d'altres òrgans col·legiats existents. En aquest cas és millor atribuir als òrgans ja existents les funcions que es volen atribuir al nou òrgan col·legiat. Si un òrgan col·legiat té funcions i composició properes a l'òrgan que es vol crear, és millor atribuir-li les noves funcions i modificar-ne, si escau, la composició que crear el nou òrgan col·legiat.
- Excepte que estigui justificat, la creació d'un òrgan col·legiat no pot implicar la creació de cap òrgan actiu o lloc de treball.
- Pel que fa al funcionament, s'aplicarà la normativa aplicable als òrgans col·legiats de l'Administració de la Generalitat en allò que no estigui previst per la norma de creació.
- La secretaria de l'òrgan col·legiat hauria de recaure en una vocalia o en personal adscrit a la unitat en la qual s'integri l'òrgan sense tenir vot encara que tingui veu, en la línia indicada per l'article 14.2 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost.
- Són denominacions pròpies d'òrgans col·legiats: consell, comitè, comissió, observatori...

## II. Consideracions específiques

### a. Aspectes generals de la regulació

- De conformitat amb l'article 10 del Projecte de decret, els comitès de cogestió es configuren, d'una banda, com "*els òrgans col·legiats responsables de la redacció del projecte de pla de gestió*". En aquest sentit, la resolució del director/a general competent en matèria de pesca professional mitjançant la qual s'inicia d'ofici el procediment d'aprovació d'un pla de gestió "*ha de concretar la composició del comitè de cogestió d'acord amb l'establert en l'article 11.1*" (art. 8.1).

D'altra banda, un cop aprovat el pla per resolució de la persona titular del departament competent en matèria de pesca professional, els comitès de cogestió seran responsables "*de la seva aplicació, seguiment i reajustament adaptatiu de les mesures tècniques previstes en el pla de gestió*" (art.10).

- No es tracta, doncs, d'una norma en virtut de la qual es crea i regula específicament un determinat òrgan col·legiat, sinó de la regulació d'una modalitat o tipologia marc d'òrgans col·legiats que es crearan i concretaran en cada procediment d'aprovació d'un pla de gestió.
- Amb caràcter general, el Projecte de decret estableix l'*adscripció* dels comitès de cogestió al departament competent en matèria de pesca professional, a través de la direcció general

competent en l'esmentada matèria, que els donarà el *suport personal i material* necessari per a l'exercici de les seves funcions (art. 10.2).

- Es preveu adequadament que “*el funcionament dels comitès de cogestió es regeix per la normativa reguladora dels òrgans col·legiats de les administracions públiques*” (art. 11.2), com també que “*l'assistència a les sessions dels òrgans del comitè de cogestió no genera cap dret econòmic als seus membres*” (art. 11.3).
  - Això no obstant, *caldria modificar la referència de l'article 11.2, per indicar que es tracta de la normativa reguladora dels òrgans col·legiats de l'Administració de la Generalitat*.  
Aquesta mateixa consideració cal fer-la extensiva a la resta d'articles que inclouen aquesta referència, com per exemple els articles 13.2, 15.5 i 17.
- S'observa que al llarg del text dispositiu s'inclou en diverses ocasions una referència a “*organismes i entitats públiques*”. S'hauria de tenir present l'amplitud del concepte “*entitats públiques*” que inclou també els organismes.
  - D'acord amb això, *seria més correcte limitar la referència a les “entitats públiques”*.

#### b. Composició dels comitès de cogestió

S'observa una excessiva complexitat en la configuració de la que haurà de ser la composició dels comitès de cogestió, aspecte que provoca una regulació de difícil comprensió i que genera confusió i dubtes en la seva interpretació.

Seria recomanable, en aquest sentit, que per part del Departament impulsor de la proposta es dugués a terme una simplificació dels elements essencials de la composició i es procurés una major claredat del text dispositiu regulador d'aquests aspectes.

#### c. Àmbits de representació

D'acord amb la Memòria general 1, la representació en els comitès i en el ple s'articularà a partir de *cinc àmbits* que el Projecte de decret vincula a la gestió de l'activitat pesquera professional:

- a) El sector pesquer vinculat al pla de gestió de què es tracti.
  - b) Les confraries de pescadors i les seves federacions, i d'altres organismes representatius del sector pesquer en general.
  - c) El col·lectiu científic.
  - d) Les organitzacions vinculades a la protecció del medi ambient.
  - e) La direcció general competent en matèria de pesca professional
- Del contingut dels articles 11.1 i 15.1 sembla deduir-se que cada comitè de cogestió ha d'incloure els cinc àmbits. Això no obstant, el redactat de l'article 15.2 (“*el nombre màxim de membres del ple equival al doble del nombre d'àmbits que l'integren*”) introdueix elements de dubte a l'anterior deducció, atès que contràriament n'hi hauria prou amb establir directament un nombre màxim de 10 membres.

- Convindria que el text dispositiu aclarís suficientment aquest aspecte.

d. Membres del comitè de cogestió

- La diferenciació entre “membres” i “persones representants de cada membre” no fa més que afegir confusió terminològica de la composició de l'òrgan col·legiat.

Així, d'acord amb l'article 11.1, cal entendre el terme “membre” com a referit a entitats públiques o privades pertanyents a algun dels cinc àmbits abans esmentats, cada un dels quals “està representat per un màxim de dues persones” (art. 15.2).

Restaria pendent de deducció la posició de “la direcció general competent en matèria de pesca professional” la qual “constitueix el cinquè àmbit del comitè de cogestió” (art. 11.1), però sobre la que *res s'especifica en relació a si cal entendre que es tracta d'un “membre” per si mateixa, o a si pot designar el màxim de dues persones representants abans esmentat.*

Així, per exemple, tant a l'article 11.1 com al 15.1 (en els quals es reitera que la resolució per la qual s'inicia el procediment d'aprovació del pla de gestió, designarà els membres del comitè de cogestió), en el cas del cinquè àmbit constituït per la direcció general competent en matèria de pesca professional la designació esmentada s'hauria de referir a “persones representants”, però no a “membres” entesos com “els organismes i les entitats públiques o privades” que pertanyin als àmbits ja esmentats.

- En aquest sentit, i per evitar la confusió generada, es podria pensar en revisar el redactat del darrer paràgraf de l'article 11.1 per establir que “la direcció general competent en matèria de pesca professional constitueix el cinquè àmbit del comitè de cogestió, i a la resolució per la qual s'inicia el procediment d'aprovació del pla de gestió, es designaran les dues persones que com a màxim la representaran en el comitè”.
- D'altra banda, si la designació de membres es refereix a organismes o entitats, i per la seva banda “cada membre està representat per un màxim de dues persones” (art. 15.2), cal entendre que és cada organisme o entitat designada com a membre qui decidirà el nombre de persones que la representarà.
- Finalment, quan a l'article 15.2 es preveu que “el nombre màxim de membres del ple equival al doble del nombre d'àmbits que l'integren”, es generen els dubtes següents:
  - ✓ Aquesta precisió no seria necessària si tots els àmbits estiguessin sempre representats en els comitès de cogestió, atès que contràriament hauria estat suficient establir que el ple estaria constituït per un màxim de deu membres (el doble dels cinc àmbits). Conseqüentment, no queda clar si cada comitè pot estar integrat per un nombre diferent d'àmbits, aspecte que caldria aclarir suficientment a l'article 11.1.
  - ✓ Cada àmbit pot estar integrat per un nombre desigual de membres. Aquesta previsió resultaria estranya, atès el sistema d'un vot per àmbit que es regula posteriorment, fet que qüestionaria el sentit d'una representació desigual davant d'una votació unificada i unívoca.
- Com ja s'ha indicat, la regulació de la composició es podria simplificar establint que la persona titular de la direcció general competent en matèria de pesca professional, en la seva

*resolució d'inici del procediment, designarà les entitats públiques o privades que tindran representació en el comitè de cogestió, com també un màxim de dues persones membres en representació de la seva unitat directiva.* Per la seva banda, cada un dels esmentats organismes o entitats proposaria un màxim de dues persones com a membres del comitè.

- Aquest enfoc permetria reduir els conceptes referits a les vocalies del comitè a dos: els/les membres i els àmbits que l'integren.

e. La secretaria

A l'article 14 es regula adequadament la figura de la secretaria del comitè de cogestió, tot establint que la persona que exerceixi aquestes funcions *"ha de ser funcionària de la direcció general competent en matèria de pesca professional i ha de ser designada per la persona titular de l'esmentada direcció general"* (art. 14.2).

- Això no obstant, convindria especificar que l'exercici de les funcions esmentades no pot comportar la creació ni l'ocupació de cap lloc de treball específic a tals efectes.

f. El ple

- Atesa la identitat a la pràctica entre el ple i el comitè de cogestió, es recomana evitar-ne la diferenciació, fet que permetria una simplificació de bona part de la regulació dels comitès de cogestió.

Es podria parlar aleshores d'una composició d'aquests òrgans col·legiats integrada per la presidència, les vocalies i la secretaria, tot establint que els comitès de cogestió disposaran d'una comissió tècnica, en els termes previstos al Projecte de decret.

Aquesta simplificació evitaria, per exemple, la necessitat de precisar a l'article 12.a) que la presidència dels comitès de cogestió "és exercida pel/per la president/a del ple".

- La duplicitat conceptual i terminològica entre "membres" i "persones representants dels membres", provoca supòsits estranys, com ara la previsió de l'article 15.3 d'acord amb la qual *"el/la director/a general competent en matèria de pesca professional ha de convocar els membres que formen part de ple per a la sessió de la seva constitució".* És de suposar que aleshores correspondrà a cada membre traslladar aquesta convocatòria a les respectives "persones representants" per tal que puguin assistir a l'esmentada sessió.

Aquest aspecte planteja també dubtes, per exemple a l'hora d'interpretar la previsió de l'article 15.4 d'acord amb la qual *"en la sessió de constitució han de ser presents dos terços del nombre total de membres del ple".* Atès que cada membre pot estar representat per una o dues persones, caldria precisar si la presència d'un membre és efectiva quan assisteixen totes les persones que el representen, o n'hi hauria prou amb una d'elles.

- A l'article 15.4.b) del Projecte de decret es determina que en la sessió de constitució del ple, i en una votació pel sistema d'un vot per àmbit, s'han de nomenar per majoria absoluta *"els membres del ple i els seus representants que formaran part de la comissió tècnica".*
  - Aquesta regulació resulta contradictòria amb la que s'estableix posteriorment a l'article 17.1 quan es preveu que *"la comissió tècnica està formada per persones tècniques".*

*designades pels membres del ple en la forma prevista a l'article 15.4.b)*". En el mateix sentit, a l'article 17.3 es precisa "*el nombre de persones representants de cada àmbit que integren la comissió tècnica*".

- En coherència amb l'esmentat article 17.1, a l'article 15.4 s'hauria de fer referència al nomenament per majoria absoluta "*de les persones representants de cada àmbit que formaran part de la comissió tècnica, en els termes previstos a l'article 17.3*".
- D'altra banda, a la lletra b) de l'article 15.4 s'hi inclou un paràgraf que reitera innecessàriament una regulació ja establerta a l'article 15.2.
- Es recomana revisar el contingut de l'article 15.8, en el qual es preveu la possibilitat que el ple acordi *la incorporació d'un sisè àmbit* que representi d'altres interessos relacionats amb l'objecte del pla de gestió, per tal de fer-lo més entenedor.
  - En concret, caldria precisar millor el motiu pel qual aquesta incorporació "*pot comportar la redistribució del nombre de membres per a cada un dels àmbits*", i a qui correspondria resoldre aquesta redistribució, tenint en compte que la composició del comitè a nivell de membres haurà estat objecte de designació per part de la persona titular de la direcció general competent en matèria de pesca professional.
- La funció corresponent a la lletra j) de l'article 16 resulta excessivament oberta i indeterminada ("*totes aquelles altres funcions que li puguin ser atribuïdes pel departament competent en matèria de pesca professional*". Seria recomanable limitar el seu abast, per exemple a "*altres funcions de naturalesa equivalent*", o bé a "*altres funcions de naturalesa anàloga relacionades amb l'objecte o finalitat*" del comitè de cogestió.

#### g. La comissió tècnica

- S'observa que a la Memòria general es fa una referència a una comissió permanent, "*concebuda com a un òrgan eminentment tècnic, format per persones nomenades pel ple en la seva sessió de constitució, amb coneixements tècnic-científics i especialitzades en aspectes de gestió, que poden formar part també del ple, si bé en general aliens al mateix*".

Contràriament, a l'article 15.4.b) del Projecte de decret s'estableix que en la sessió de constitució del ple, i en una votació pel sistema d'un vot per àmbit, s'han de nomenar per majoria absoluta "*els membres del ple i els seus representants que formaran part de la comissió tècnica*". D'acord amb aquesta regulació, doncs, *cal entendre que la Comissió tècnica haurà d'estar integrada exclusivament per membres i persones que formin part del ple*.

- Des d'aquesta perspectiva, a més, s'ha de tenir present que *la regulació de la comissió tècnica preveu uns condicionants i característiques exigides a les persones que la integraran, que s'haurien de tenir necessàriament en compte prèviament a l'hora d'establir requisits per a la designació de les persones representants dels diferents membres*, com ara:

- ✓ La condició de *persones tècniques* (art. 17.1)

- ✓ La condició de *persones investigadores especialitzades en recursos marins vinculades a l'estudi de seguiment del pla de gestió* en el supòsit de l'àmbit del col·lectiu científic (art. 17.3.c)
- La referència a la normativa aplicable als òrgans col·legiats de l'Administració de la Generalitat en allò que no estigui previst en el Projecte de decret s'hauria d'estendre amb caràcter general al funcionament de la comissió tècnica, i no només a la validesa de la seva constitució (art. 17.2).
- Atès que a l'article 17.3 s'estableix clarament el nombre de persones representants de cada àmbit que integren la comissió tècnica -8 en total-, a l'apartat 9 d'aquest mateix article 17 seria més clar i senzill indicar directament que "*es poden constituir grups de treball integrats per un nombre màxim de quatre persones representants de la comissió tècnica*", en comptes de referir-se a "*un nombre màxim equivalent a la meitat de les persones representants*".

#### ❖ **Conclusions**

D'acord amb les anteriors consideracions, l'Àrea d'Organització de l'Administració i del Sector Públic de la Direcció General de Modernització i Innovació de l'Administració, pel que fa al seu àmbit de competències, **informa favorablement** el *Projecte de decret sobre el model de governança de la pesca professional a Catalunya*, sens perjudici de les consideracions d'aquest informe, que s'han de considerar com a recomanacions a valorar pel departament impulsor, i sempre que es disposi de dotació pressupostària per atendre la seva aplicació, o bé es disposi d'autorització de l'òrgan competent.

L'analista d'organització

Vist i plau  
El cap de l'Àrea d'Organització de  
l'Administració i del Sector Públic

Barcelona, 8 de juny de 2017