

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 11/2023, SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA LA ORDENACIÓN DE LA FLOTA PESQUERA DE ANDALUCÍA

Pleno

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaverál

Vocales

D. Luis Palma Martos, Vocal Primero

Dña. María del Rocío Martínez Torres, Vocal Segunda

Secretario del Consejo

D. Luis Panea Bonafé

El Consejo de la Competencia de Andalucía (en adelante, CCA), en su sesión de fecha de 7 de septiembre de 2023, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaverál, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 27 de junio de 2023, tuvo entrada en la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) oficio de la Dirección General de Pesca y Acuicultura de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por el que solicitaba la emisión del informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, respecto al proyecto de Orden por la que se regula la ordenación de la flota pesquera de Andalucía.

2. Con fecha 31 de julio de 2023, el Departamento de Promoción y Mejora de la Regulación ACREA (DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.





II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto de Orden sometido a informe tiene por objeto el desarrollo normativo, en el ámbito territorial y competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, del Real Decreto 1044/2022, de 27 de diciembre, de ordenación de la flota pesquera, estableciendo las condiciones de regulación del Registro de la Flota Pesquera de Andalucía, las normas básicas de ordenación de la misma en lo relativo a la gestión de la capacidad pesquera y por último regula los cambios definitivos de los puertos base de los buques que tienen su puerto base en Andalucía, así como la utilización temporal de otro puerto distinto del puerto base asignado (artículo 1).

El texto consta de 26 artículos, organizados en 4 capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, con el siguiente contenido:

Capítulo I (artículos 1 y 2), sobre disposiciones generales.

Capítulo II (artículos 3 a 13), dedicado a la regulación del Registro de la Flota Pesquera de Andalucía.

Capítulo III (artículos 14 a 21), en donde se establecen los distintos procedimientos de entrada de capacidad, así como el procedimiento de regularización para aquellos buques cuya capacidad real en términos de potencia y arqueo bruto no se ajusten a la autorizada.

Capítulo IV (artículos 22 a 26), dedicado a los puertos base.

Disposición adicional primera, relativa a los buques auxiliares.

Disposición adicional segunda, en la cual se dispone la obligación, para todos los buques que tengan puerto base en Andalucía, de llevar el Número Único de Identificación del Buque.



Disposición transitoria única, con los plazos y el procedimiento para la adecuación del puerto base a lo establecido en la presente Orden.

Disposición derogatoria única, por la que se deroga cualquier disposición de igual o inferior rango que se oponga a lo establecido en la presente Orden, y en particular la Orden de 17 de marzo de 1999, por la que se regula el establecimiento y los cambios de puerto base de los buques de pesca en la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Resolución de 17 de mayo de 2022, de la Dirección General de Pesca y Acuicultura, por la que se aprueba y da publicidad al formulario de solicitud de autorización para la nueva construcción o modernización de buques pesqueros, de acuerdo con el Real Decreto 1549/2009, de 9 de octubre, sobre ordenación del sector pesquero y adaptación al Fondo Europeo de la Pesca.

Disposición final primera, que incluye una habilitación normativa y de desarrollo.

Disposición final segunda, sobre la entrada en vigor.

IV. CONTEXTO NORMATIVO

IV.1. En materia relacionada con la ordenación de la flota pesquera

IV.1.1. Normativa europea

Reglamento (UE) 1380/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1954/2003 y (CE) n° 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n° 2371/2002 y (CE) n° 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (Reglamento (UE) 1380/2013).

Reglamento de ejecución (UE) 2017/218 de la Comisión, de 6 de febrero de 2017, relativo al registro de la flota pesquera de la Unión (Reglamento de ejecución (UE) 2017/218).

IV.1.2. Normativa estatal

Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera.

Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

Real Decreto 1044/2022, de 27 de diciembre, de ordenación de la flota pesquera.

IV.1.2. Normativa autonómica

Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina.



Decreto 92/2023, de 18 de abril, por el que se regula la pesca marítima en aguas interiores de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se ordena la flota que opera exclusivamente en dichas aguas.

Decreto 387/2010, de 19 de octubre, por el que se regula el marisqueo en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Orden de 17 de marzo de 1999 por la que se regula el establecimiento y los cambios de puerto base de los buques de pesca en la Comunidad Autónoma de Andalucía (esta Orden se deroga por el presente proyecto normativo).

Orden de 23 de septiembre de 2008, por la que se establece el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía.

IV.2. En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado

Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, Ley de Defensa de la Competencia o LDC).

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios).

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas).

Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus).

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Según los datos estadísticos sobre las cuentas económicas del sector pesquero correspondientes al año 2021 (último año disponible), consultados de la web Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y



Desarrollo Rural¹, la aportación del Valor Añadido Bruto (VAB) del sector pesquero al Producto Interior Bruto (PIB) de la economía andaluza es del 0,27% (datos provisionales del 2021), siendo el 0,09% la aportación de la pesca extractiva al PIB (incrementándose la participación en el PIB entre los años 2020 y 2021 en un 11,7%).

Tabla 1. Aportación del Valor Añadido Bruto (VAB) del sector pesquero al Producto Interior Bruto (PIB) de la economía andaluza

ACTIVIDADES PESQUERAS	PESCA EXTRACTIVA	ACUICULTURA MARINA	INDUSTRIA TRANSFORMADORA DE PESCADO	COMERCIO MAYORISTA DE PESCADO	SECTOR PESQUERO	PIB	PARTICIPACIÓN SOBRE PIB
<i>CNAE-2009</i>	<i>03.11</i>	<i>03.21</i>	<i>10.2</i>	<i>46.38</i>			
2008	109.262	8.659	60.993	109.210	288.124	156.672.593	0,18%
2009	103.695	23.219	63.153	111.637	301.705	149.182.429	0,20%
2010	102.553	20.771	64.743	117.147	305.214	149.627.412	0,20%
2011	93.263	15.948	64.135	112.997	286.344	147.972.844	0,19%
2012	93.562	19.395	67.087	109.737	289.780	143.560.329	0,20%
2013	100.309	16.126	71.658	107.558	295.651	141.804.364	0,21%
2014	103.358	16.925	66.381	117.102	303.767	143.373.585	0,21%
2015	114.096	13.229	65.182	132.439	324.946	150.357.247	0,22%
2016	114.472	16.417	78.006	149.968	358.862	154.461.431	0,23%
2017	112.714	20.586	88.969	158.725	380.995	162.724.209	0,23%
2018	104.403	26.071	95.248	157.595	383.316	168.597.977	0,23%
2019	123.845	24.702	104.590	163.120	416.256	173.029.593	0,24%
2020	129.110	15.097	106.002	141.172	391.381	155.955.952	0,25%
2021 (P)	144.275	20.287	126.986	165.829	457.377	170.756.109	0,27%
Var. 2021_2020	11,7%	34,4%	19,8%	17,5%	16,9%	9,5%	6,7%

Fuente: Cuentas económicas del sector pesquero. Estadísticas pesqueras de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural

A este respecto, aunque su peso en la economía andaluza es relativamente bajo, sin embargo, cabe señalar su importancia a nivel local en determinados municipios de las zonas costeras del litoral andaluz.

De esta forma, según el censo de la flota pesquera andaluza a 31 de diciembre de 2022², obtenido del Registro General de la Flota Pesquera, como se puede observar en la siguiente tabla, la flota andaluza está conformada por 1419 embarcaciones y se caracteriza por faenar en caladero nacional (1.385 embarcaciones del total) y tener un tamaño medio de eslora de 11,6 metros, representando el 16,4% de la flota nacional.

¹ <https://juntadeandalucia.es/organismos/agriculturaganaderiapescaydesarrollosostenible/servicios/estadistica-cartografia/estadisticas-pesqueras.html>

² <https://juntadeandalucia.es/organismos/agriculturaganaderiapescaydesarrollosostenible/servicios/estadistica-cartografia/estadisticas-pesqueras.html>



Tabla 2. Características de la flota andaluza a 31 de diciembre de 2022

CALADERO	Nº Buques	Tamaño GT	Potencia kW	Eslora Media	Edad Media
CALADERO NACIONAL	1.385	21.468	86.605	11,6	31
CALADERO COMUNITARIO	8	656	1.642	22,0	20
CALADEROS INTERNACIONALES	26	7.051	12.827	31,9	20
FLOTA ANDALUZA	1.419	29.175	101.074	12,0	31
FLOTA NACIONAL	8.657	320.168	759.074	11,0	35
%	16,4%	9,1%	13,3%		

Fuente: Censo de Flota Pesquera Andaluza. Estadísticas pesqueras de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural

Tabla 3. Distribución de la flota andaluza por caladero y modalidad a 31 de diciembre año 2022

CALADERO		MODALIDAD	BUQUES	% BUQUES
CALADERO NACIONAL	GOLFO DE CADIZ	ARRASTRE DE FONDO	126	8,9%
		ARTES MENORES	419	29,5%
		CERCO	77	5,4%
		DRAGA HIDRÁULICA	95	6,7%
		RASTRO REMOLCADO	35	2,5%
		SUBTOTAL GOLFO	752	53,0%
	MEDITERRANEO	ARRASTRE DE FONDO	101	7,1%
		ARTES MENORES	416	29,3%
		CERCO	70	4,9%
		PALANGRE DE FONDO	8	0,6%
		SUBTOTAL MEDITERRANEO	595	41,9%
	PALANGRE SUPERFICIE CENSO UNIFICADO	PALANGRE SUPERFICIE	38	2,7%
		SUBTOTAL PALANGRE SUPERFICIE	38	2,7%
	TOTAL CALADERO NACIONAL			1.385
CALADERO UE (Aguas de Portugal)	ARRASTRE EN AGUAS DE PORTUGAL	8	0,6%	
	TOTAL CALADERO UE	8	0,6%	
CALADERO INTERNACIONAL	ARRASTREROS CONGELADORES	25	1,8%	
	PALANGRE SUPERFICIE AGUAS INTERNACIONALES	1	0,1%	
	TOTAL CALADERO INTERNACIONAL	26	1,8%	
FLOTA ANDALUZA			1.419	100,0%

Fuente: Censo de Flota Pesquera Andaluza. Estadísticas pesqueras de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural

La distribución geográfica de la flota andaluza se puede observar en el siguiente gráfico:

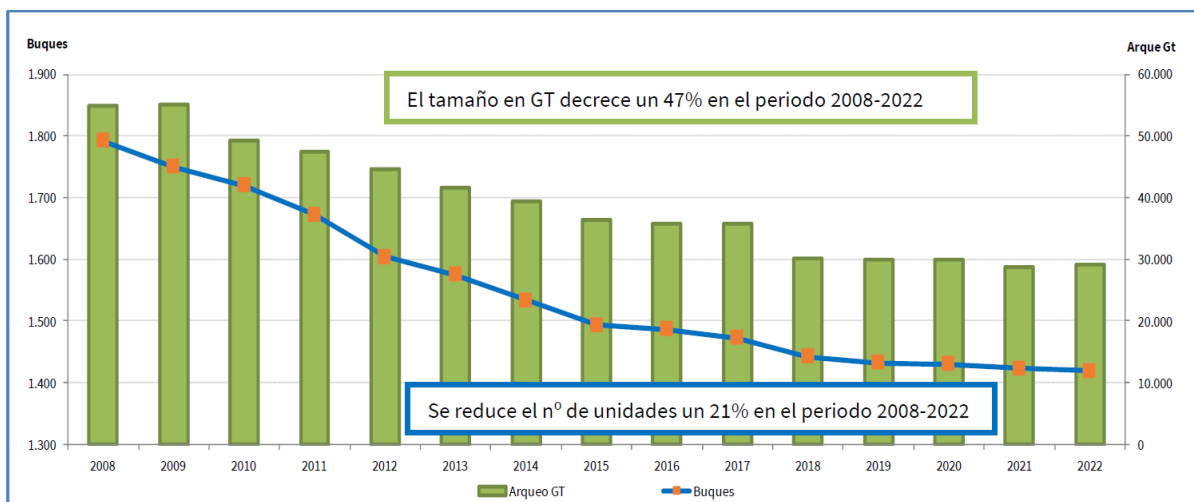


Gráfico 1. Distribución de la flota andaluza por puerto base para el año 2022



Fuente: Censo de Flota Pesquera Andaluza. Estadísticas pesqueras de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural

Gráfico 2. Evolución de la flota andaluza. Serie 2008-2022

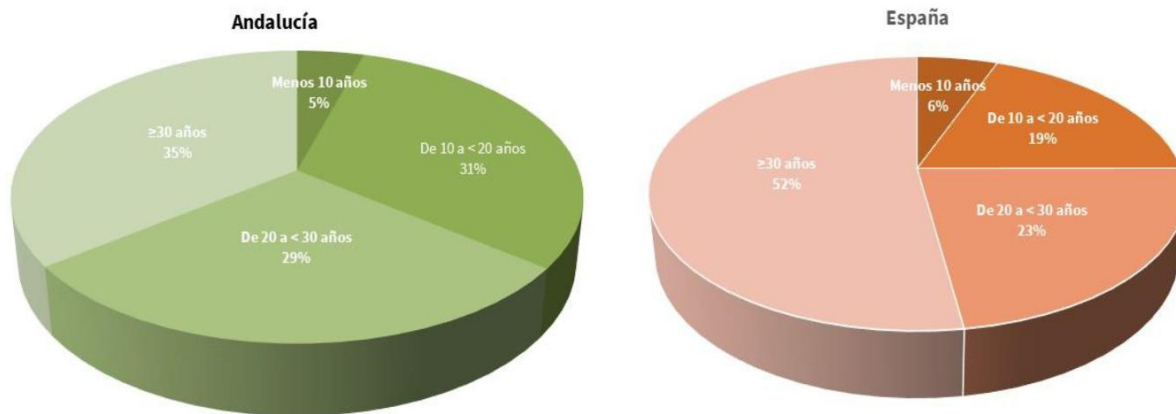


Fuente: Censo de Flota Pesquera Andaluza. Estadísticas pesqueras de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural

Otra característica a destacar es la antigüedad de la flota, donde la flota con más de 30 años representa el 35%, entre 20 y 30 años el 29%, entre 10 y 20 años el 31% y menos de 5 años el 4%, siendo en comparación una flota con menor antigüedad que la flota nacional.



Gráfico 3. Antigüedad de la flota año 2022



Fuente: Censo de Flota Pesquera Andaluza. Estadísticas pesqueras de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural

Atendiendo a los datos anteriores, cabe concluir que el sector pesquero andaluz mayoritariamente ejerce sus actividades de pesca marítima principalmente en las aguas adyacentes a sus costas, utilizando embarcaciones de pequeño porte que desarrollan su esfuerzo pesquero en jornadas que no superan las 24 horas y utilizando básicamente las artes menores o artesanales. Por otro lado, en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2021, tanto la producción a precios básicos, como los puestos de trabajo, han disminuido en el sector de la pesca extractiva, pasando de los 6.866 puestos de trabajo en el año 2008 a los 5.443 en el año 2021, un 20,7% menos.

Tabla 4. Evolución de las macromagnitudes económicas del sector pesquero. Serie 2008-2021

ACTIVIDADES	AÑO	PRODUCCIÓN A PRECIOS BÁSICOS	CONSUMOS INTERMEDIOS	REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS	EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTACIÓN Y GENTA MUYTA EBE	PUESTOS DE TRABAJO
		PPB	CI	RA		
PESCA EXTRACTIVA (CNAE 03.11)	2008	253.710	144.447	72.835	41.597	6.866
	2009	231.389	127.694	73.199	33.868	6.786
	2010	210.866	108.313	63.220	41.195	6.415
	2011	215.076	121.812	62.330	30.369	6.217
	2012	192.865	99.304	61.262	31.143	6.423
	2013	203.056	102.747	62.041	35.381	6.334
	2014	204.378	101.020	65.449	36.962	6.194
	2015	216.709	102.612	70.531	40.121	5.956
	2016	222.828	108.356	72.539	36.735	5.889
	2017	217.540	104.825	71.574	35.101	5.771
	2018	214.696	110.293	67.455	32.352	5.617
	2019	236.993	113.147	77.443	39.340	5.589
	2020	230.727	101.617	78.293	42.009	5.468
2021 (P)	252.122	107.847	81.954	52.958	5.443	
	Tasa (21-20)	9,3%	6,1%	4,7%	26,1%	-0,5%

Fuente: Cuentas económicas del sector pesquero. Estadísticas pesqueras de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural



En resumen, el decremento tanto en el número de buques, como en el tamaño en Gt, así como del empleo en los últimos años, puede justificar la adopción de ciertas medidas para permitir el mantenimiento a largo plazo de la actividad del sector extractivo pesquero, en el marco de la política pesquera europea, teniendo además en cuenta que su peso en el PIB se ha visto incrementado en el año 2021 y la importancia que tiene en la economía a nivel local en determinados municipios, siendo la mejora de la regulación económica una herramienta fundamental que puede ayudar a lograr los objetivos públicos al mínimo coste posible, evitando o minimizando las trabas y los obstáculos a la competencia innecesarios y/o desproporcionados.

VI. CONSIDERACIONES DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.1. Observaciones generales

El análisis que se realiza por este Consejo se sustenta sobre la base de los principios de una buena regulación económica y favorecedores de la competencia. Estos principios, que se encuentran recogidos en nuestro ordenamiento jurídico en distintas normas de rango legal³, deben guiar la actuación de todas las administraciones públicas, puesto que son objetivos que todos los poderes públicos están obligados a defender y cumplir.

La mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

Debe resaltarse que, tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM)⁴, las administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones, actuaciones y medios de intervención que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos, en particular los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia (artículo 9). En particular, en el apartado 2.a) de dicho artículo, se especifica que se garantizará que las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad

³ Tales como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (artículo 129.1); la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (artículo 4.1) y en la propia Ley 6/2007, de 26 de junio (artículo 2.2).

⁴ Recientemente modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.



económica o incidan en ella cumplan los principios citados en el apartado anterior, como es el caso de las bases reguladoras que centran el objeto del presente informe.

Así, los elementos que componen las bases reguladoras de las subvenciones deben diseñarse de forma que sean favorecedores de la competencia, debiéndose aplicar para ello los principios de regulación económica eficiente, como son, entre otros, los de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta también, respecto al alcance de este informe, que no ha sido posible acceder a los “Anexo I – Formulario del procedimiento de inscripción del Alta de buques en las Secciones 1 y 2 del Registro de la Flota Pesquera de Andalucía”, “Anexo II – Formulario del procedimiento de inscripción de Baja definitiva de los buques de la Sección 1 y 2 del Registro de la Flota pesquera de Andalucía”, “Anexo III – Formulario procedimiento de entrada de capacidad mediante la construcción de un buque de pesca”, “Anexo IV – Listado de puertos base que dispongan de lonja pesquera”, “Anexo V – Formulario procedimiento de establecimiento y cambios de puerto base”, “Anexo VI – Comunicación de inicio de los trámites de construcción y matrícula de buques auxiliares”, por lo que no han podido ser objeto de análisis por este Consejo.

Por último, conviene además destacar que este Consejo de la Competencia de Andalucía se ha pronunciado sobre el sector pesquero en numerosos informes, destacándose los que se relacionan a continuación:

-Informe N° 07/2022 sobre el proyecto de Decreto por el que se regula y fomenta la pesca marítima en aguas interiores de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se ordena la flota que opera exclusivamente en dichas aguas.

- Informe N 13/2022 sobre el proyecto de Decreto por el que se regula la pesca marítima recreativa en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Informe N° 6/2019 sobre el proyecto de Orden por la que se regula la modalidad de marisqueo en inmersión en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Informe N° 5/2019 sobre el proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 23 de septiembre de 2008, por la que se establece el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía.

- Informe N° 3/2019 sobre el proyecto de Orden por la que se regula la actividad de marisqueo a pie profesional en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Informe N° 02/14 sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 387/2010, de 19 de octubre, por el que se regula el marisqueo en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía

- Informe N° 01/12 sobre el proyecto de Orden por la que se regulan los artes de trampa para la captura de pulpo (*Octopus Vulgaris*) en el litoral Mediterráneo de Andalucía.

- Informe N° 02/12 sobre el proyecto de Orden por la que se regula el marisqueo desde embarcación con rastros o dragas mecanizadas en el litoral Mediterráneo de Andalucía.



- Informe N° 01/11 sobre el proyecto de Orden por la que se crea una reserva marisquera en el litoral de la provincia de Huelva y se modifica la Orden de 24 de septiembre de 2008, por la que se regula la obtención, renovación y utilización de los carnés profesionales de marisqueo a pie en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Informe N° 04/11 sobre el proyecto de Orden por la que se regula el marisqueo desde embarcación con draga hidráulica en el Golfo de Cádiz, y se establece un plan de ajuste del esfuerzo pesquero para la flota que opera en dicha modalidad y caladero.
- Informe N° 05/11 sobre el proyecto de Orden por la que se regula el marisqueo desde embarcación con rastros remolcados en el caladero nacional del Golfo de Cádiz.
- Informe N° 01/10 sobre el proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 24 de septiembre de 2008, por la que se regula la obtención, renovación y utilización de los carnés profesionales de marisqueo a pie en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Informe N 05/10 sobre el proyecto de Orden por la que se modifica la de 16 de junio de 2004, por la que se declara una reserva de pesca en la desembocadura del Guadalquivir.
- Informe N° 08/09 sobre el proyecto de Decreto por el que se regula el marisqueo en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así, teniendo en cuenta todo lo anterior, se realizan en el siguiente apartado de este informe observaciones particulares sobre el texto del proyecto de Orden.

VI.2. Observaciones particulares sobre el articulado del proyecto normativo

Una vez realizadas las anteriores observaciones de carácter general, se considera conveniente poner de manifiesto las siguientes observaciones particulares tras el análisis del proyecto normativo objeto de este Informe, al tratarse de aspectos susceptibles de mejora en relación con los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia efectiva.

Al respecto es preciso señalar que se valora positivamente que la inscripción en el Registro de la Flota Pesquera de Andalucía de los buques pertenecientes a la sección 3 y 4 se efectúe de oficio a partir de los datos que obren en el Registro General de la Flota Pesquera, a través de mecanismos de coordinación y traspaso de información (artículo 5.4), al igual que los datos que figuran en el Registro de la Flota Pesquera de Andalucía que sean modificados por una resolución de la Administración de la Junta de Andalucía o cualquiera otra Administración sean actualizados de oficio por la Dirección General competente en materia de pesca marítima (artículo 7.1). Ello, en concordancia con el principio de simplificación de cargas establecido en el artículo 7 de la LGUM.



Igualmente, resulta positivo que cuando la entrada de capacidad se refiera a los procedimientos previstos en el apartado 1 letras a), b), c) d) y e) del artículo 14 de esta Orden, el establecimiento de puerto base se realizará de manera simultánea a la entrada de capacidad, en aras de la simplificación y agilización del procedimiento y a la reducción de plazos (artículos 15.5 y 23.1).

VI.2.1. Sobre la inscripción en el Registro de la Flota Pesquera de Andalucía (artículo 5)

Los criterios de los buques que han de estar inscritos en los distintos registros deben ser homogéneos, por lo que se recomienda que se estudie la posibilidad de que los buques pesqueros sujetos a inscripción en el Registro de la Flota Pesquera de Andalucía se adecuen a los criterios recogidos en el Real Decreto 1044/2022.

VI.2.2. Respecto a los procedimientos de inscripción de baja provisional y baja definitiva en el Registro de la Flota Pesquera de Andalucía (artículos 9 y 10)

En los artículos 9 y 10 del proyecto de Orden se detallan los procedimientos de inscripción de baja provisional de los buques de la Sección 1 del Registro de la Flota Pesquera de Andalucía y de inscripción de Baja definitiva de los buques de la Sección 1 y 2 del Registro de la Flota Pesquera de Andalucía.

A este respecto, dado que con estos procedimientos se estaría privando a los buques pesqueros previamente autorizados de un derecho previamente adquirido, se echa en falta para los casos en los que el procedimiento se inicie de oficio que no se incluya la necesaria audiencia del interesado, con carácter previo a la resolución, por lo que este Consejo recomienda que se incorpore este aspecto a la regulación de estos procedimientos.

VI.2.3. En relación con los procedimientos de entrada de capacidad (artículos 15 y 20)

Sobre la base del artículo 10 del Real Decreto 1044/2022, en el artículo 15 del proyecto de Orden se regula la tramitación de los procedimientos de entrada de capacidad.

En tal sentido, se indica, entre otros aspectos, la obligación de solicitar a la Dirección General de Ordenación Pesquera y Acuicultura un informe vinculante el cual tiene un plazo de dos meses, realizándose en relación con este informe una innovación respecto al referido artículo 10 del Real Decreto 1044/2022, al disponerse que, en el caso de su no emisión en plazo, se continuará con el expediente para resolver desfavorablemente la solicitud.

En relación con lo anterior, en primer lugar, cabe mencionar que la continuación con el expediente tras la no emisión de un informe se establece de forma potestativa en el artículo 80.4 de la Ley 39/2015, así como en el artículo 10 del Real Decreto 1044/2022.



En segundo lugar, cabe señalar que, al tratarse de un informe vinculante, nos estaríamos encontrando ante una decisión compartida entre dos administraciones (la del estado y la autonómica), pudiendo considerarse como una doble autorización en los procedimientos de entrada de capacidad. Téngase en cuenta que ello no se ajustaría a lo dispuesto por el artículo 17.4 de la LGUM⁵. Sin embargo, cabe reconocer que, en relación con este extremo, los artículos 15 y 20 del proyecto de Orden estarían reproduciendo lo recogido en la normativa básica estatal en los artículos 10 y 15 del Real Decreto 1044/2022.

Si bien, en este caso, lo más recomendable sería esperar a la decisión de la Administración del Estado y suspender el procedimiento ante la falta de la emisión del informe, ya que en cualquier caso éste deberá emitirse, no teniendo sentido que el operador económico sea el perjudicado por un retraso de la Administración, al tener que volver a solicitar el trámite otra vez, imponiéndose una carga administrativa adicional por una falta de eficacia de la Administración, teniendo en cualquier caso que volver a solicitarse y emitirse el pertinente informe vinculante, con la consiguiente ineficiencia. Además, podría darse el caso de que se resolviera desfavorablemente sobre la base de esta circunstancia y a continuación se emitiera el informe vinculante con carácter favorable.

Por todo lo anterior, se recomienda que se modifique la regulación de la tramitación de los procedimientos de entrada de capacidad de forma que se indique que la solicitud del informe preceptivo suspenderá el plazo para resolver, en el marco del artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015.

Adicionalmente, cabe señalar que idénticas observaciones se podrían realizar sobre el procedimiento de entrada de capacidad mediante la regularización de la capacidad de un buque, regulado en el artículo 20 del proyecto de Orden, en el que se indica que se deberá emitir el informe de variaciones en el plazo de tres meses por parte de la Dirección General de la Marina Mercante. No obstante, dado que en este caso el plazo de tres meses coincide con el plazo máximo de suspensión establecido en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, únicamente se recomienda que se elimine la obligación de resolver desfavorablemente dándole un carácter potestativo, de forma que si el informe se emitiese fuera de plazo pero sin que todavía se haya resuelto el procedimiento, se pudiera tener en cuenta.

Por último, en aras de la claridad, sería recomendable que, tanto en el artículo 15 como en otros preceptos del proyecto de Orden, en relación a los órganos de la Administración del Estado, se concretaran o especificaran aquellos centros directivos que pertenecen al correspondiente Ministerio con las competencias oportunas, de forma que se puedan distinguir nítidamente de los de la Administración de la Junta de Andalucía

⁵ Artículo 17.4 de la LGUM: “Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que, una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización”.



VI.2.4. Sobre el concepto de puerto base (artículo 22)

En el artículo 22 del proyecto de Orden se define el concepto de puerto base, debiéndose indicar al respecto que ya se encontraría previamente establecido en el artículo 656 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

Así, del análisis del texto del referido artículo 22, se observan determinados aspectos que no estarían alineados con lo recogido en la referida Ley 3/2001, de 26 de marzo, determinándose que el puerto base será aquél en el que el buque desarrolle la mayor parte de las actividades recogidas en el artículo 65 de la referida Ley y de las siguientes actividades que se incluyen, con carácter ex novo, en el proyecto de Orden: de finalización de las mareas, el embarque de la tripulación y la primera venta.

Además, se incluye que los puertos base tienen que disponer de lonja pesquera, mientras que la normativa básica del Estado no establece esta restricción, como se puede observar del artículo 30.2 del Real Decreto 1044/2022⁷.

Sin embargo, en relación a esta redefinición del concepto de puerto base en el proyecto de Orden, no se habrían justificado en la documentación que acompaña al expediente de tramitación de la norma los motivos por los que en la Comunidad de Andalucía existen ciertas particularidades en comparación con el resto del territorio nacional que haga necesario incluir nuevos aspectos.

VI.2.5. Sobre los cambios de puerto base entre puertos de la comunidad autónoma (artículos 24 y 25)

En el artículo 24.1 del proyecto de Orden se recogen los requisitos asociados a la autorización del cambio de puerto base de Andalucía, reproduciéndose lo indicado en el artículo 68.1 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado y en el artículo 30 del Real Decreto 1044/2022.

No obstante, se realiza una apreciación en relación con el requisito relativo a que el número de días de desembarques y/o primeras ventas en el puerto solicitado sea mayoritario, pues se establece que debe ser al menos del 70% en el año natural, mientras que en el referido artículo 30.2 del Real Decreto 1044/2022 solo se hace referencia a que deben ser mayoritarios, por lo que se sobreentiende que debe ser al menos del 50%.

⁶ Artículo 65 de la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado (Concepto de puerto base)

“Para los buques del caladero nacional, el puerto base será aquél desde el cual el buque desarrolle la mayor parte de sus actividades de inicio de las mareas, despacho y comercialización de las capturas.

Para los buques que faenan fuera del caladero nacional, el puerto base será aquél con el que se mantenga una vinculación socioeconómica destacable, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente”.

⁷ Artículo 30 del Real Decreto 1044/2022. Requisitos para la autorización de cambio de puerto base de buques de pesca: *“(…)2. Para autorizar el cambio de puerto base de un buque de pesca se deberá cumplir que el número de días de desembarques en el puerto solicitado sea mayoritario en el año natural previo a la solicitud. **En el caso que el puerto solicitado no disponga de lonja**, la valoración de los días de desembarque se realizará respecto a los puertos más cercanos al solicitado que dispongan de infraestructura para llevar a cabo la primera venta de las capturas (...)”.*



Dado que ello representaría una restricción mayor a la establecida en la normativa básica a la libre elección del puerto que sirva de base para ejercer la actividad pesquera, debe quedar justificada en el expediente de elaboración normativa su necesidad y proporcionalidad, sobre la base de lo exigido por el artículo 5 de la LGUM.

Por otro lado, tanto para el caso de cambio de puerto base (artículo 24.3), como para la autorización de utilización temporal de un puerto distinto al puerto base (artículo 25.3), se indica que se deberá aportar la conformidad por parte de la Autoridad Portuaria donde se ubique el puerto base solicitado, estableciéndose así una autorización previa.

De esta forma, se estaría regulando una doble autorización, por un lado, la relativa al cambio de puerto base o a la utilización temporal de un puerto distinto y, por otro lado y de forma previa, la autorización de la Autoridad Portuaria, lo que no estaría permitido por el artículo 17.4 de la LGUM, ya citado anteriormente.

Además, la regulación establecida en el proyecto de Orden difiere de la recogida en la normativa básica estatal, ya que en los artículos 29.2 y 33.2 del Real Decreto 1044/2022, donde se prevé el establecimiento de puerto base y la autorización específica para la utilización temporal de un puerto distinto del puerto base, es la autoridad pesquera competente en resolver el expediente de entrada de capacidad la que deberá solicitar el informe a la Autoridad Portuaria correspondiente respecto a la inclusión del nuevo buque en el puerto que se solicita como base.

Así, la regulación básica estatal, en comparación con la dispuesta por el proyecto de Orden, incorpora mejoras en relación con la agilización del procedimiento y reducción de plazos, ya que simplifica en un mismo procedimiento integrado tanto la autorización propiamente dicha de cambio de puerto base o de autorización de utilización temporal de un puerto distinto al puerto base, como la conformidad por parte de la autoridad portuaria, reduciendo así las cargas a los operadores económicos.

VI.2.6. Sobre los buques auxiliares (disposición adicional primera)

En la disposición adicional primera del proyecto de Orden se dispone que para los buques auxiliares no será exigible la autorización para la entrada de una nueva unidad, ni para las obras y modernizaciones.

No obstante, al objeto de poder autorizar el establecimiento de puerto base en el caso de entrada de nueva unidad, se debe comunicar a la Dirección general competente en materia de pesca que se han iniciado los trámites de construcción y matrícula.

Las comunicaciones consisten en un sistema de control ex post. Se definen según el artículo 69.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente determinados datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad.



El artículo 17.3 determina los supuestos en los que procede la exigencia de comunicaciones, en concreto, cuando las autoridades competentes “precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado”, por la concurrencia de alguna de las RIIG de entre las enumeradas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Sin embargo, en la documentación que acompaña al expediente de tramitación de la norma no figura la justificación de esta medida sobre la base de una salvaguarda de una razón de interés general de las recogidas en el precitado artículo 3.11 de la Ley Paraguas, ni tampoco de la proporcionalidad de dicho requisito, de manera que quede acreditado por el centro promotor de la norma que no existen otras alternativas menos restrictivas o distorsionadoras para la actividad económica, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la LGUM.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en el apartado 3 de esta disposición adicional se indica que, de manera simultánea, la persona propietaria o armadora deberá solicitar a la Dirección General competente en materia de pesca el establecimiento de puerto base.

Así, se estaría produciendo un solapamiento de dos medios de intervención administrativa (una comunicación y una autorización) sobre un mismo objeto, para poder autorizar el establecimiento de puerto base, lo que iría en contra del artículo 17.4 de la LGUM.

De acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMRE de la ACREA, este Consejo emite el siguiente,

DICTAMEN

PRIMERO.- Este Consejo valora positivamente que la inscripción en el Registro de la Flota Pesquera de Andalucía de los buques pertenecientes a la sección 3 y 4 se efectuó de oficio a partir de los datos que obren en el Registro General de la Flota Pesquera, a través de mecanismos de coordinación y traspaso de información (artículo 5.4), al igual que los datos que figuran en el Registro de la Flota Pesquera de Andalucía que sean modificados por una resolución de la Administración de la Junta de Andalucía o cualquiera otra Administración sean actualizados de oficio por la Dirección General competente en materia de pesca marítima (artículo 7.1). Ello, en concordancia con el principio de simplificación de cargas establecido en el artículo 7 de la LGUM.

Igualmente, resulta positivo que cuando la entrada de capacidad se refiera a los procedimientos previstos en el apartado 1 letras a), b), c) d) y e) del artículo 14 de esta Orden, el establecimiento de puerto base se realizará de manera simultánea a la entrada de capacidad, en aras de la simplificación y agilización del procedimiento y a la reducción de plazos (artículos 15.5 y 23.1).



SEGUNDO.- En los artículos 9 y 10 del proyecto de Orden se detallan los procedimientos de inscripción de baja provisional de los buques de la Sección 1 del Registro de la Flota Pesquera de Andalucía y de inscripción de Baja definitiva de los buques de la Sección 1 y 2 del Registro de la Flota Pesquera de Andalucía.

A este respecto, dado que con dichos procedimientos se estaría privando a los buques pesqueros ya autorizados de un derecho previamente adquirido, se echa en falta para los casos en los que el procedimiento se inicie de oficio que no se incluya la necesaria audiencia del interesado, con carácter previo a la resolución, por lo que este Consejo recomienda que se incorpore este aspecto a la regulación de estos procedimientos.

TERCERO.- Este Consejo recomienda que se modifique la regulación de la tramitación de los procedimientos de entrada de capacidad de forma que se indique que la solicitud del informe preceptivo suspenderá el plazo para resolver, en el marco del artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015.

Idénticas observaciones se podrían realizar sobre el procedimiento de entrada de capacidad mediante la regularización de la capacidad de un buque, regulado en el artículo 20 del proyecto de Orden, en el que se indica que se deberá emitir el informe de variaciones en el plazo de tres meses por parte de la Dirección General de la Marina Mercante. No obstante, dado que en este caso el plazo de tres meses coincide con el plazo máximo de suspensión establecido en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, únicamente se recomienda que se elimine la obligación de resolver desfavorablemente dándole un carácter potestativo, de forma que si el informe se emitiese fuera de plazo pero sin que todavía se haya resuelto el procedimiento, se pudiera tener en cuenta.

Además, sería recomendable a juicio de este Consejo que, tanto en el artículo 15 como en otros preceptos del proyecto de Orden, en relación a los órganos de la Administración del Estado, se concretaran o especificaran aquellos centros directivos que pertenecen al correspondiente Ministerio con las competencias oportunas, de forma que se puedan distinguir nítidamente de los de la administración de la Junta de Andalucía.

CUARTO.- Considerando que el concepto de puerto base ya se encuentra establecido en la normativa básica del Estado, con el objetivo de que sea homogéneo en todo el territorio nacional, este Consejo recomienda que esta definición no se modificara en el presente proyecto de Orden, de cara a evitar distinciones no justificadas en nuestra comunidad que puedan ser generadoras de incertidumbre, contrarias al principio de seguridad jurídica, a la claridad normativa y al marco jurídico coherente, e implicando, desde la óptica de la competencia, un régimen jurídico diferenciado para los operadores económicos del sector por razón del territorio, y un eventual fraccionamiento del mercado por este mismo motivo.



QUINTO.- En relación con los requisitos asociados a la autorización del cambio de puerto base de Andalucía, se reproduce lo indicado en el artículo 68.1 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado y en el artículo 30 del Real Decreto 1044/2022.

No obstante, se indica en el proyecto normativo, en relación con el requisito relativo a que el número de días de desembarques y/o primeras ventas en el puerto solicitado sea mayoritario, pues se establece que debe ser al menos del 70% en el año natural, mientras que en el referido artículo 30.2 del Real Decreto 1044/2022 solo se hace referencia a que deben ser mayoritarios, por lo que se sobreentiende que debe ser al menos del 50%, es decir la exigencia es mayor en el proyecto normativo aquí analizado.

Dado que ello representaría una restricción mayor a la establecida en la normativa básica a la libre elección del puerto que sirva de base para ejercer la actividad pesquera, debe quedar justificada en el expediente de elaboración normativa su necesidad y proporcionalidad, en base a lo exigido por el artículo 5 de la LGUM. De este modo, la regulación básica estatal, en comparación con la dispuesta por el proyecto de Orden, incorpora mejoras en relación con la agilización del procedimiento y reducción de plazos, ya que simplifica en un mismo procedimiento integrado tanto la autorización propiamente dicha de cambio de puerto base o de autorización de utilización temporal de un puerto distinto al puerto base, como la conformidad por parte de la autoridad portuaria, reduciendo así las cargas a los operadores económicos.

Por todo ello, este Consejo recomienda que la tramitación de las dos autorizaciones previamente indicadas, se adecúe a lo establecido en el Real Decreto 1044/2022, de modo que sea la autoridad pesquera competente en resolver el expediente de entrada de capacidad la que deba solicitar el informe a la Autoridad Portuaria pertinente.

SEXTO.- Al objeto de poder autorizar el establecimiento de puerto base en el caso de entrada de nueva unidad, se debe comunicar a la Dirección general competente en materia de pesca que se ha iniciado los trámites de construcción y matrícula.

Se debe tener en cuenta que, en el apartado 3 de esta disposición adicional, se indica que, de manera simultánea, la persona propietaria o armadora deberá solicitar, a la Dirección General competente en materia de pesca, el establecimiento de puerto base.

Así, se estaría produciendo un solapamiento de dos medios de intervención administrativa (una comunicación y una autorización) sobre un mismo objeto para poder autorizar el establecimiento de puerto base, lo que iría en contra del artículo 17.4 de la LGUM. Por ello, este Consejo recomienda que la autoridad competente motive la necesidad de la comunicación en la protección de una razón imperiosa de interés general y justifique que no exista otro medio menos restrictivo para la actividad económica, conforme al artículo 5 LGUM.



Asimismo, resulta conveniente que se unifique la comunicación y la autorización establecida en esta disposición adicional primera en un único mecanismo de intervención.

SÉPTIMO.- Este Consejo recuerda que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen apliquen en sus actuaciones cotidianas los principios rectores del vigente Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro competitiva de buena regulación, simplificación administrativa y de reducción de trabas, tanto para la normativa existente como para la de nueva creación.

Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.