

INFORME FUNCIÓN CONSULTIVA FC 1/2023 "IMPACTO QUE DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA TIENE PARA LA FLOTA DE CAPITAL GALLEGO, DEDICADA A LA CAPTURA DE MERLUZA CON PALANGRE DE FONDO, LA ENTRADA EN VIGOR DEL REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2022/1614, DE LA COMISIÓN EUROPEA DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2022 ASÍ COMO DEL REGLAMENTO (UE) 2016/2336 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 14 DE DICIEMBRE DE 2016 POR LOS QUE SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES ESPECÍFICAS APLICABLES A LA PESCA DE POBLACIONES DE AGUAS PROFUNDAS EN EL ATLÁNTICO NORORIENTAL."

Pleno:

D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente

D. Daniel Neira Barral, vocal-secretario

D^a. María Teresa Cancelo Márquez, vocal

Santiago de Compostela, 23 de marzo de 2023

Vista la solicitud de Informe presentada en fecha do 8 de marzo de 2023 por la Consellería do Mar de la Xunta de Galicia a través de D. Antonio Basanta Fernández en calidad de Director General de Pesca, Acuicultura e Innovación Tecnológica en la que se solicita Informe de la Comisión Gallega de la Competencia relativo al impacto que desde el punto de vista de la competencia tiene para la flota de capital gallego, dedicada a la captura de merluza con

palangre de fondo, la entrada en vigor del *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614*, de la Comisión Europea de 15 de septiembre de 2022 así como del *Reglamento (UE) 2016/2336* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016 por los que se establecen las condiciones específicas aplicables a la pesca de poblaciones de aguas profundas en el Atlántico Nororiental.

La Comisión Gallega de la Competencia (CGC) es la encargada de la aplicación en la Comunidad Autónoma de Galicia de la *Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia*, de acuerdo con los criterios establecidos por la *Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de defensa de la competencia* y, por lo tanto, le corresponde no solo labores de defensa de la competencia sino también de promoción de la competencia efectiva de los mercados de la Comunidad Autónoma de Galicia así como la de informar sobre cuestiones relativas a la defensa de la competencia, por solicitud del Parlamento de Galicia, el Consello de la Xunta de Galicia, sus conselleiros o conselleiras, las corporaciones locales de Galicia, las asociaciones de personas consumidoras y usuarias o de empresarios/as o productores (art. 26 2.b) del *Decreto 118/2016, de 4 de agosto, por el que se crea el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia y se aprueban sus estatutos*.

I.- ANTECEDENTES

1.- Con fecha 8 de marzo de 2023 la Consellería del Mar de la Xunta de Galicia solicitó, al amparo de los artículos 7.1 e 26.2 b), del *Decreto 118/2016, de 4 de agosto, polo que se crea el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia y se aprueban sus Estatutos*, la emisión de informe sobre el impacto que desde el punto

de vista de la competencia tiene para la flota de capital gallego, dedicada a la captura de merluza con palangre de fondo, la entrada en vigor del *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614*, de la Comisión Europea de 15 de septiembre de 2022 así como del *Reglamento (UE) 2016/2336* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016 por los que se establecen las condiciones específicas aplicables a la pesca de poblaciones de aguas profundas en el Atlántico Nororiental.

2.- En la referida comunicación se solicitaba informe de la Comisión Gallega de la Competencia señalando el fuerte impacto que el referido *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* estaba teniendo en las capturas de la flota gallega, además de las fuertes consecuencias socioeconómicas, sociolaborales, así como aquellas que tienen que ver con la competitividad y en el desarrollo de las competencias que en materia de pesca tiene la Comunidad Autónoma de Galicia.

3.- El Pleno de la CGC de fecha 8 de marzo acordó designar como ponentes a M.^a Teresa Cancelo Márquez e Ignacio López-Chaves Castro.

4.- Con fecha de 23 de marzo de 2023 y con la composición arriba expresada, el Pleno de la CGC acordó emitir este Informe al amparo de lo dispuesto en los artículos 7.1 e 26.2 b), del *Decreto 118/2016, de 4 de agosto, por el que se crea el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia y se aprueban sus Estatutos*.

II.- EL POSIBLE IMPACTO DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS DE LA COMISIÓN EN LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

1) Los poderes públicos, entre ellos la Comisión Europea, pueden intervenir en los mercados cuando, en ejercicio de su capacidad normativa y regulatoria, aprueban disposiciones que afectan a la actividad económica. Esta intervención pública se

justifica o bien en la existencia de fallos de mercado o bien por la necesidad de proteger determinados bienes (entre ellos la sostenibilidad medioambiental) o en el interés general.

2) Pero esa intervención puede llegar a obstaculizar el desarrollo de las actividades que trata de regular el daño a la competencia, por lo que la misma deberá de estar presidida por el principio de protección de la libre competencia evitando que con esa actuación se introduzcan restricciones injustificadas a la misma. Cuando estas se produzcan nos encontraríamos ante una intervención claramente limitadora de la competencia en ese sector de actividad lo que exigirá justificar y motivar adecuadamente. En sus recomendaciones a las Administraciones Públicas en relación sobre la necesidad de implementar un marco normativo eficiente que favorezca la competencia la Comisión Nacional de la Competencia afirmó que:

“Por marco normativo nos referimos aquí a cualquier tipo de medida que, aun no teniendo aparentemente como objeto directo la regulación de una actividad económica, pueda tener implicaciones sobre la actividad que los agentes económicos desarrollan. En este sentido, normas que tengan un objeto ajeno en principio a cuestiones económicas (prevención de riesgos laborales, protección de la salud de los ciudadanos o promoción del desarrollo de una lengua,...) pueden tener implicaciones sobre la actividad de los agentes económicos y, por tanto, deberían también observar los principios de una regulación eficiente desde el punto de vista de la defensa de la competencia.”¹

3) Las normas sobre competencia de la Unión Europea tienen como objetivo fundamental garantizar el buen funcionamiento del mercado interior. La competencia efectiva, al mismo tiempo que impulsa la innovación y el crecimiento

¹ Trabajando por la Competencia Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia”. Comisión Nacional de la Competencia, junio 2008, p.29.

económico a largo plazo, permite a los operadores económicos competir en igualdad de condiciones en todos los Estados miembros y les incentiva para que se esfuercen continuamente en ofertar a los consumidores, en la medida de lo posible, la mayor calidad en sus productos a los mejores precios. La política de competencia constituye, en consecuencia, un instrumento fundamental para lograr un mercado interior libre y dinámico y contribuye al bienestar económico general de los ciudadanos de la UE. Por ello la salvaguarda de la libre competencia es uno de los intereses generales que los poderes públicos de la UE deben de respetar en el ejercicio de su capacidad normativa.

4) Para evitar que las mencionadas actuaciones públicas puedan tener efectos negativos en los mercados, que puedan alterar la competencia efectiva entre operadores o que puedan establecer restricciones injustificadas en algún sector económico lo que parece mas adecuado será analizar *ex ante* esas disposiciones normativas para poder alertar de esos perniciosos efectos y así corregirlos o, en caso de ser necesaria su aprobación, justificar los motivos de esa intervención y adoptar la solución que sea menos dañosa.

Cuando además esa actuación pública se concreta en la aprobación de una disposición normativa, la atención debe ser mayor ya que los efectos anticompetitivos de la misma no son de carácter puntual, sino que se alarga en el tiempo de forma más amplia y duradera.

5) Todo lo anterior es la razón que justifica la aplicación de los principios de *better regulation* en el proceso legislativo, los cuales tratan de evitar que la aprobación de una disposición suponga la introducción de trabas injustificadas en las actividades económicas. Como señala la Comisión Europea *“The Better Regulation agenda is the Commission’s regulatory approach to designing and evaluating EU policies and laws transparently, which is based on evidence and informed by the*

views of citizens and stakeholders, such as businesses, public administrations, researchers and experts.”²

6) La finalidad que ello persigue es la de garantizar la calidad de la política legislativa a través de las “evaluaciones de impacto” que deberá de adoptarse cuando se prevea que esa norma tenga una repercusión significativa bien sea de carácter social, económica o medioambiental, ya se trate de propuestas legislativas, de iniciativas no legislativas (como programas de financiación, recomendaciones para la negociación de acuerdos internacionales, etc.) o de actos delegados o de ejecución³.

7) En este mismo sentido el Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación⁴ señaló que:

“12. Las tres Instituciones están de acuerdo en que la evaluación de impacto contribuye positivamente a mejorar la calidad de la legislación de la Unión.

Las evaluaciones de impacto son un instrumento que ayuda a las tres Instituciones a tomar decisiones fundadas y que no sustituyen a las decisiones políticas durante el proceso democrático de adopción de decisiones. Las evaluaciones de impacto no deben provocar retrasos indebidos en el procedimiento legislativo ni menoscabar la capacidad de los colegisladores para proponer enmiendas.”

8) En relación con las actuaciones que pueden resultar limitativas de la competencia en el año 2005 la Comisión Europea publicó el documento *Better*

² https://commission.europa.eu/system/files/2021-04/br_communication_memo_en_0.pdf

³ Se puede consultar en https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_es

⁴ Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016. Se puede consultar en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN)



*Regulation: A Guide to Competition Screening*⁵, que distingue entre tres grandes categorías de normas que pueden resultar restrictivas:

- a) las que eximen a ciertos mercados o sectores de la aplicación del régimen de competencia;
- b) las que directamente interfieren en la conducta comercial de los operadores económicos, bien reduciendo el incentivo de los mismos a competir o bien limitando la manera en que éstos compiten y posicionan sus productos en el mercado en relación a otros;
- c) las que pueden interferir de manera indirecta en dicha conducta comercial al establecer barreras de entrada o favorecer a los operadores ya implantados en detrimento de los nuevos entrantes.

III.- EL ANÁLISIS DE COMPETENCIA DEL REGLAMENTO (UE) 2016/2336 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO Y DEL REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2022/1614 DE LA COMISIÓN

III.1.- Naturaleza de las disposiciones

9) El *Reglamento (UE) 2016/2336* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, por el que se establecen condiciones específicas aplicables a la pesca de poblaciones de aguas profundas en el Atlántico Nororiental y disposiciones relativas a la pesca en aguas internacionales del Atlántico Nororiental, y se deroga el *Reglamento (CE) número 2347/2002* del Consejo, impone a los buques pesqueros la obligación de dejar de pescar inmediatamente

⁵ Se puede consultar en https://ec.europa.eu/competition/publications/legis_test.pdf

en las zonas de más de 400 metros de profundidad en las que se produzca el hallazgo de un ecosistema marino vulnerable (artículo 9.2). Además, prohíbe la pesca con “artes de fondo” en todas las zonas de más de 400 metros incluidas en una lista que debería elaborar la Comisión (artículo 9.9). A este respecto, el Reglamento exige a la Comisión que adopte “actos de ejecución” para establecer una lista de zonas en las que “que se conoce la existencia de ecosistemas marinos vulnerables o sea probable que existan”. Dicha lista debe ser revisada con carácter anual (artículo 9.6)⁶. Supone el Reglamento Marco en este asunto.

Conforme a lo anterior, el 15 de septiembre de 2022, la Comisión adoptó el *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614*. El objetivo principal del *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* consiste en determinar las zonas de pesca en aguas profundas existentes y la lista de zonas en las que se conoce la existencia de ecosistemas marinos vulnerables o la posibilidad de que existan (artículos 1 y 2). En particular, el Reglamento establece un total de 87 zonas en las que se sabe que existen o cabe la posibilidad de que puedan existir ecosistemas marinos vulnerables (artículo 2 y Anexo II).

Respecto a estas 87 zonas, y conforme a lo dispuesto por el *Reglamento (UE) 2016/2336*, existe una prohibición inmediata y general de pesca con artes de fondo a más de 400 metros de profundidad. Dicha prohibición comenzó a aplicarse el 9 de octubre de 2022, fecha en la que el *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* entró en vigor. Tanto el *Reglamento Marco (UE) 2016/2336* como el *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* forman parte de lo que en Derecho de la UE se conoce

⁶ Conforme a esa regla en un debate que tuvo lugar en el Parlamento Europeo en Estarsburgo el jueves 22 de octubre de 2022 la Comisaria Helena Valli, que intervino en sustitución del Comisario de Medio Ambiente, Océanos y Pesca, afirmó que “*We are expecting the new scientific advice by 16 December of this year and, where justified, this could lead to a revision of the areas closed to bottom gears.*” Sin embargo en la fecha de redacción de esta informe (13 de marzo de 2023) no se tiene noticias del mismo. Esta declaración se puede encontrar en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2022-10-20_ES.pdf y en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2022-10-20-ITM-005_EN.html

como "Derecho derivado", es decir, ambos son actos que emanan de las propias Instituciones de la UE en aplicación de los principios y objetivos de los Tratados.

10) El *Reglamento (UE) 2016/2336* señala como objetivos en su art. 1:

"a) mejorar el conocimiento científico de las especies de aguas profundas y de sus hábitats;

b) prevenir repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos vulnerables en el contexto de la pesca en aguas profundas y garantizar la conservación a largo plazo de las poblaciones de peces de aguas profundas;

c) garantizar que las medidas de la Unión destinadas a la gestión sostenible de las poblaciones de peces de aguas profundas sean coherentes con las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en particular las resoluciones 61/105 y 64/72."

Pero a pesar de fijar en este art. 1 sus objetivos el Reglamento establece un sistema de triple limitación a la actividad de la pesca extractiva (por especie, zona y arte de pesca) más amplio que el previsto en el propio Reglamento ya que:

1º.- Por un lado, la limitación se aplica a las especies que se dan en aguas profundas (art. 3.1) que enumera en el Anexo I, de tal manera que las actividades pesqueras relacionadas con ellas estarán supeditas a la posesión de una autorización de pesca (art.5). Se trata, por tanto, de una limitación por especie.

2º.- Pero extiende la limitación a las zonas en las que se conoce la existencia de ecosistemas marinos vulnerables o que sea probable que existan y que establezca la Comisión (art.9.6). Establece una limitación por zona.

3º.- Y por último la restricción la extiende a la pesca con todas las artes de fondo en todas las zonas anteriores (art.9.9). No definen ninguno de esos Reglamentos cuáles son esas artes de fondo ni explican los criterios o

razones científicas que sirven o han servido para determinar la clasificación de un arte de pesca en esa categoría, a pesar de las graves consecuencias que su inclusión tiene para los operadores que resultan afectados.

De tal manera que las limitaciones a la actividad económica de pesca extractiva que impone este Reglamento no solo van a ser las derivadas de lo previsto como objetivo del mismo en el art. 1, es decir, prevenir repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos vulnerables en el contexto de la pesca en aguas profundas y garantizar la conservación a largo plazo de las poblaciones de peces de aguas profundas, sino que amplía de forma sustancial esas limitaciones más allá del propio objetivo del Reglamento. Así establece como restricción el ejercicio de la actividad pesquera no solo la captura de especies de aguas profundas, sino que también impone restricciones por la zona donde se desarrolla esa actividad pesquera y por el arte de pesca utilizado con independencia de cual sea la especie objetivo de esa arte. Ésta implica que se vean afectados en su actividad operadores económicos (flotas de barcos, como la de palangre de fondo) que no tiene relación con el objetivo perseguido con el *Reglamento (UE) 2016/2336*.

III.2- Afecciones a sectores económicos

11) El *Reglamento (UE) 2016/2336* y el *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* deben ser analizados para conocer si los mismos pueden tener consecuencias indeseadas para sectores productivos reduciendo el incentivo para competir o bien limitando la manera en que compiten y posicionan sus productos en el mercado en relación a otros.

12) El *Reglamento (UE) 2016/2336* señala en su art. 1 como objetivos:

a) mejorar el conocimiento científico de las especies de aguas profundas y de sus hábitats;

b) prevenir repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos vulnerables en el contexto de la pesca en aguas profundas y garantizar la conservación a largo plazo de las poblaciones de peces de aguas profundas;

c) garantizar que las medidas de la Unión destinadas a la gestión sostenible de las poblaciones de peces de aguas profundas sean coherentes con las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en particular las resoluciones 61/105 y 64/72.

13) La Resolución 61/105⁷ de la Asamblea General de las Naciones Unidas a la que se refiere el *Reglamento (UE) 2016/2336* habla en el apartado 83 a) de "*Evaluar, basándose en la información científica más exacta de que se disponga, si cada una de las actividades de pesca en los fondos marinos puede tener efectos negativos considerables en los ecosistemas marinos vulnerables y, de ser así, asegurar que o bien se ordena para impedir dichos efectos o no se autoriza*".

14) La relación de especies de aguas profundas a las que se refiere *Reglamento (UE) 2016/2336* en su artículo 2 aparecen enumeradas en el Anexo I del propio Reglamento. En él se indican también las que se consideran como "más vulnerables".

15) Sin embargo las especies afectadas por la prohibición de pesca en las 87 zonas señaladas en el *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* son también las demersales con hábitats y condiciones biológicas diferentes de las especies de aguas profundas y con proyecciones de sostenibilidad diferentes. Entre ellas hay que destacar la merluza que constituye, como veremos en el punto siguiente, la

⁷ Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de diciembre de 2006 61/105. La pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995 sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos.

principal especie desembarcada por la flota gallega afectada por esos Reglamentos.

16) Esto significa que las restricciones impuestas con la finalidad de garantizar la conservación a largo plazo de las poblaciones de peces de aguas profundas están afectando, de forma considerable, a otras especies distintas que se capturan en esas 87 zonas establecidas por el *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614*.

17) Esas 87 áreas hasta la entrada en vigor de ese *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* eran caladeros donde faenaban diferentes flotas de Galicia con derechos de pesca reconocidos, entre ellas, la flota de enmalle en el caladero cantábrico noroeste y de Gran sol, de arrastre litoral, las flotas de arrastre y palangre de fondo en Gran Sol y de arrastre en aguas de Portugal. En esos caladeros pescaban, por tanto, distintos tipos de flota que empleaban distintas artes de pesca y que tenían especies objetivo distintas.

18) El mercado afectado por estos Reglamentos se debe de definir como el de capturas de pesca fresca desembarcado en las lonjas gallegas. Se trata de un mercado muy intervenido y regulado ya que existe limitaciones impuestas por las autoridades comunitarias sobre: las especies objetivo de cada flota; sobre el arte de pesca a utilizar; sobre los límites de capturas; sobre el control de la capacidad estructural de cada flota, establecimiento de ajustes en caso de exceso de la misma o sobre la prohibición de descartes con la obligación de desembarque de todo lo capturado en puerto.

19) Las flotas afectadas están integradas por algunas de las unidades más modernas y capaces de la flota gallega y son el fruto del esfuerzo, la técnica y el capital gallegos que, combinados, desarrollaron ventajas competitivas que sirvieron de base para el éxito de esta actividad económica. Hay que tener en cuenta que en la actualidad los barcos de pesca tienen una alta especialización según el arte que aplican. Ello es el resultado de las fuertes inversiones realizadas

para la adaptación del buque a cada tipo de pesca que, además, impide que ese barco (como sucede con la flota de palangre de fondo) pueda reconvertirse para la aplicación de un arte diferente, para lo que, además, requeriría las correspondientes autorizaciones de captura de otras especies y para otro arte de las que carece. No son por tanto intercambiables los barcos que pertenecen a un tipo de flota a la de otra ni son multioperativos esos barcos, es decir, que no pueden desarrollar simultáneamente actividades de pesca extractiva con diversas artes de pesca.

20) Por todos estos motivos debemos señalar que sería necesario que se definiesen con claridad cuáles son las artes, los aparejos y las flotas que, por razón de la finalidad que se persigue con el *Reglamento (UE) 2016/2336*, deben de quedar afectados por esas limitaciones previstas en el *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614*, y se justificase que la prohibición impuesta a esas flotas y a esas artes de pesca son apropiadas y necesarias para conseguir esos objetivos y que sirven para probar de forma indubitada la existencia de una relación de causalidad entre la restricción a la competencia impuesta a esas flotas y a esas artes de pesca y la consecución del objetivo que persiguen.

21) La aplicación de la prohibición impuesta por razones de sostenibilidad ambiental a actividades económicas de pesca extractiva que no estén vinculados con la finalidad que se persigue (prevenir repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos vulnerables en el contexto de la pesca en aguas profundas y garantizar la conservación a largo plazo de las poblaciones de peces de aguas profundas) supondría una intervención perjudicial para la competencia efectiva de este mercado. La Comisión en su ya citado documento *Better Regulation: A Guide to Competition Screening*⁸ señala que, entre las propuestas legislativas que con mayor probabilidad tendrán un impacto sobre la competencia

⁸ Se puede consultar en https://ec.europa.eu/competition/publications/legis_test.pdf

en el mercado interior se encuentran las normas sectoriales que persigan objetivos de política medioambiental que repercutan en actividades económicas.

22) Es evidente que la prohibición de la utilización del arte de pesca del palangre de fondo en las 87 zonas determinadas en el *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* tendrá un enorme impacto para los operadores económicos (flota y empresas) que hasta esa fecha faenaba en ellas utilizando un arte de pesca (el palangre de fondo) que, como veremos, no está acreditado científicamente que cause daño en los ecosistemas marítimos vulnerables y que capturan una especie (merluza) que no está clasificada como de aguas profundas en el Anexo I del *Reglamento (UE) 2016/2336*. Así podemos considerar que:

a) Por un lado esta prohibición de faenar con palangre de fondo en estas 87 zonas llevará consigo la reducción de las capturas y, por tanto, de los desembarques en Galicia de la merluza pescada con ese arte (merluza de pincho)⁹. Esto significará un incremento de su precio en subasta en perjuicio del consumidor, pudiendo llegar incluso a estar ese precio por encima de lo que estaría dispuesto a pagar ese consumidor, lo que originará que ese producto pueda llegar a ser expulsado del mercado, siendo esa elevación del precio no una consecuencia del juego competitivo del mercado o de una limitación del Tope Admisible de Capturas (TAC) fijado por la Unión Europea para ese año, sino que sería la consecuencia de la creación deliberada de una situación de escasez del producto (merluza de pincho) derivada de una disposición normativa aprobada por la Comisión.

Además, esa situación de escasez deliberadamente creada por la norma llevaría a la probable sustitución de ese producto que forma parte del mercado de pesca fresca desembarcado en las lonjas gallegas por otros

⁹ De acuerdo con los datos suministrados por la Consellería del Mar de la Xunta de Galicia el impacto de la prohibición durante los 100 primeros días de aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614 desde el 9 de octubre de 2022 al 16 de enero de 2023 la reducción de los kg merluza en las subastas de las lonjas gallegas ha sido del 22,41%.

similares a los que no les afecta la prohibición e incluso por otras especies lo que favorecería a otras flotas comunitarias o extracomunitarias, es decir, a otros operadores en ese mercado. Ante la falta de oferta de “merluza de pincho” la demanda de pescado fresco bien sea para el canal de hostelería o para el consumo privado se dirigirá hacia otras especies que si podrían ser adquiridas en lonja por no estar afectadas por esas restricciones, de tal manera que la merluza capturada por palangre de fondo (merluza de pincho) a pesar de ser una especie capturada con un arte selectivo, que oferta en las lonjas merluzas de alta calidad y existiendo stocks admisibles para su captura se vería desplazada en las lonjas por otras especies.

Todo esto produciría una grave distorsión del proceso competitivo en ese mercado que sería consecuencia de una decisión normativa, algo que los poderes públicos deben de evitar para no interferir en el mercado favoreciendo con su actuación a determinados sectores o empresas en perjuicio de otros. Una actuación de ese tipo además iría contra el principio de la neutralidad competitiva, que exige que la regulación y la intervención pública no beneficie injustificadamente a ningún operador por causas no justificadas. Como señala la OCDE en su Recomendación sobre neutralidad competitiva se debe de preservar dicha neutralidad al diseñar medidas que puedan otorgar ventajas a una empresa y distorsionar la competencia¹⁰

La aplicación de estos Reglamentos va implicar que en un mercado que en la actualidad está muy fuertemente intervenido se le añada un plus mayor de intervención, que va a alterar la dinámica competitiva de ese mercado modificándola en perjuicio de un sector (la flota de palangre de fondo), alteración que no se habría producido sin esos Reglamentos.

¹⁰ Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Competitive Neutrality de 31 de mayo de 2021. Se puede consultar en <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462#mainText>



b) Por otro lado la restricción de captura en esas 87 zonas para la flota de palangre de fondo obligaría a esta flota especializada a su desplazamiento a aquellas otras zonas donde, de acuerdo ese arte de pesca, puedan realizar su actividad extractiva, que serán zonas pesqueras con aguas de menor profundidad. Ello ocasionaría una afectación indirecta a aquellas flotas que operan en esas áreas y que son, fundamentalmente, las flotas de artes menores que emplean también artes de fondo, ya que implicaría una mayor concentración de flotas en esas zonas lo que ocasionaría una reducción de capturas por barco y por tanto de la rentabilidad del mismo. Esto significará que los operadores económicos que faenan con el arte de pesca de palangre de fondo, con barcos altamente especializados que se han visto expulsadas de faenar en esas 87 zonas se encontrarán compitiendo en el mismo mercado con otros operadores económicos que se dedican a otras artes y otra especies objeto de captura cuyos costes serán inferiores.

Esta limitación de las zonas de pesca, que originará una fuerte reducción de las capturas y por ello la pérdida de rentabilidad de los barcos de palangre, podría llevar a la paralización de esa flota y a su amarre, que producirá un efecto sustitutivo no recuperable de esta flota ya que la podría llevar a entrar en planes de paralización definitiva y desguace. Nos encontraremos, por tanto, con la reducción y posible desaparición de una flota concreta (la de palangre de fondo) como consecuencia de la aplicación del *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* lo que llevaría a que la demanda de pescado fresco adquirido por subasta en las lonjas gallegas se desplazará hacia otro tipo de especies capturadas por otras flotas (no afectadas por las restricciones impuestas por estos Reglamentos) que se verían beneficiadas por estas prohibiciones y la desaparición de esta flota.

La actuación de esos Reglamentos distorsionará, por tanto, el funcionamiento competitivo de un mercado otorgando ventajas a

determinados y concretos operadores económicos que no hubieran obtenido con un normal funcionamiento del mismo.

23) Una vez acredita que la existencia de una restricción a la competencia que origina estas disposiciones normativas habrá que examinar si se trata de restricciones innecesarias o desproporcionadas en el funcionamiento de los mercados, para lo que será preciso realizar una Evaluación de Impacto Competitivo (EIC).

III.3.- Impacto económico y social

24) Son numerosos los estudios económicos que analizan los efectos de un exceso de regulación sobre la competencia de los mercados, entre los que, se puede citar el de Becker Zuazua(2018)¹¹, por ser reciente y usar una amplia bibliografía sobre el tema. El autor reflexiona sobre las diversas ópticas para analizar la intervención de los poderes públicos en el mercado, indicando que la mejor alternativa (hasta la fecha) es la relación libertad-mercado-crecimiento económico-bienestar. De hecho, los problemas se presentan cuando las “condiciones que rigen las relaciones de producción y de cambio entre los distintos agentes que intervienen en el mercado se modifican” (p.12).

25) Para un correcto funcionamiento de los mercados es necesario, establecer reglas, pero su objetivo principal debe ser “generar confianza” a los agentes que intervienen, garantizando aspectos como la seguridad jurídica y, a la vez, exigiendo a estos agentes responsabilidad plena.

26) De hecho, como recoge el autor, la teoría de la regulación establece que “el marco regulatorio se configura a partir de un conjunto de mecanismos que hacen

¹¹ Becker Zuazua, F. (2018). “¿Regular para qué? *Revista de Información Comercial Española*, 905, 11-21. Regulación de mercados y competencia.

que en las relaciones entre consumidores, productores y sector público se garanticen los derechos y obligaciones de todas las partes, de forma y manera que se lleven a cabo lo más eficientemente posible” (p.14). Para que esto se produzca es necesario realizar un análisis “ex ante” que establezca el coste-beneficio de toda medida de regulación ya que un exceso de regulación o una regulación poco eficiente supone un excesivo intrusismo de los poderes públicos lo que entorpece (e incluso, puede llegar a anular) una asignación eficiente de los recursos. De esta forma, se produce un exceso de regulación que dan lugar a ineficiencias cuando, entre otras cuestiones: se introducen costes (directos o indirectos) que son innecesarios para el normal funcionamiento de las empresas o en el caso de que la regulación afecte a los derechos fundamentales de los individuos (consumidores o productores) cuando se produce un cambio regulatorio que cambia las reglas del juego respecto a una regulación anterior.

27) Y, el *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* como veremos, no tiene en cuenta el impacto económico y social de los cambios propuestos, como no lo tuvo el *Reglamento (UE) 2016/2336* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016 .

28) Este mismo enfoque se recoge en el dictamen del CESE¹² que recoge “la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las especies de aguas profundas y la protección de los fondos marinos pero adoptando un enfoque de precaución ya que cualquier modificación que se haga sobre las pesquerías tiene también un impacto socio-económico, al depender de estas actividades un elevado número de empleos tanto en el mar como en tierra que son la base de la viabilidad de las comunidades pesqueras”.

¹² Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen condiciones específicas aplicables a la pesca de poblaciones de aguas profundas en el Atlántico nordeste y disposiciones relativas a la pesca en aguas internacionales del Atlántico nordeste, y se deroga el Reglamento (CE) no 2347/2002 [COM(2012) 371 FINAL- 2012/0179 (COD)].

29) De hecho, el veto recogido en el *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* afecta a más de un millar de buques gallegos, 200 de forma directa (en aguas comunitarias y del Caladero Nacional Cantábrico Noroeste) y 875 de forma indirecta (embarcaciones de artes menores).

30) Las medidas propuestas están causando ya graves consecuencias a un segmento de flota muy específico, el del palangre demersal (que es altamente selectivo), usado en la captura de la merluza y con especial incidencia en los puertos de Burela y Celeiro, por una parte, obligando a un cambio de modalidad de pesca y, por otra parte, el amarre de la propia flota lo que sería objeto de desaparición.

Si se analizan los datos de pesca desembarcada, en el año 2022, la merluza representa más de 22 millones de kilogramos con un valor de facturación en primera venta próximo a los 100 millones de euros lo que supone un 22,5% de la facturación total en Galicia. El veto impuesto al prohibir la pesca de esta, y otras especies, llevaría consigo un desabastecimiento en el mercado y una elevación de su precio, además de un elemento distorsionador del mercado al producirse una sustitución de este producto por otros importados de otras zonas geográficas, en los que no existen las mismas restricciones a la pesca. Ello generaría problemas diversos y en todo caso, un daño a las empresas y un menoscabo al bienestar del consumidor que puede ser desproporcionado respecto del fin perseguido con esta normativa.

31) Para el análisis del **impacto agregado** de las pérdidas potenciales por el cese de actividad de los 200 buques y su incidencia en los otros caladeros, donde las flotas tendrían que reubicar su actividad, se utilizan las Tablas Input-Output (TIO) de la Pesca-Conserva gallega 2019, elaborado por el Grupo de Investigación de Economía Pesqueira e Recursos Naturais de la USC¹³.

¹³ La información aquí recogida se solicitó a la Consellería do Mar de la Xunta de Galicia y se han utilizado las informaciones recogidas en la prensa.

Con relación a la estimación de la pérdida potencial directa por la actividad de los **200 barcos** que faenan en aguas comunitarias y del Caladero Nacional Cantábrico Noroeste de capital gallego son 228,5 millones de euros de facturación, con un impacto laboral directo de 2.289 personas (el 20,9% del total gallego) y una minoración salarial de 64 millones de euros. Además, las TIO nos permiten, también, hacer una estimación sobre los bienes y servicios que necesitan los barcos para realizar su actividad, 77 millones de euros.

Pero la normativa también afectaría, **indirectamente, a 946 embarcaciones de artes menores** (el 25% del total de ese segmento), 2.393 tripulantes (el 21,8% del total), 21.546 toneladas descargadas (con un valor 119 millones en lonja) y una minoración de salarios de la tripulación de 44 millones de euros. En términos de suministros, la minoración estimada es de casi 55 millones de euros.

32) En total, el impacto estimado es de reducción de operaciones pesqueras de 1.100 buques, 4.682 tripulantes (el 42,7 % del total gallego), con un **recorte salarial medio por persona en torno a los 24.000 euros**. Si se tienen en cuenta, además, los efectos indirectos, la **pérdida sería de más de 816 millones de euros** y, eso, sin tener en cuenta su impacto en otras actividades de la cadena mar-industria, que afectarían al sector de logística y al comercial.

De hecho, según las TIO, que recogen las interrelaciones del complejo mar-industria con el resto de los sectores (incluido el exterior), 76 de las 83 ramas de la actividad económica gallega tienen relación con el sector marítimo-pesquero, más del 91% de las actividades tienen algo que ver con la pesca y la cadena mar-industria, por lo que **el mar y sus industrias constituyen la cuarta actividad con mayor presencia en la economía gallega con un peso en el PIB que se sitúa en torno al 5%**.

En este sentido, destacar que el estudio muestra que el valor añadido bruto que se genera por la pesca y la acuicultura es en Galicia 25 veces superior al de la UE y más de 6 veces superior al de España.

33) Además, la pesca y su industria juega un papel fundamental en la vertebración del territorio ya que se extiende por toda la cornisa costera, es un pilar clave para el mantenimiento de la población en estas comarcas que, mayoritariamente, viven de la actividad generada por este sector y que, por lo tanto, es un factor estratégico en la consecución de los ODS de Naciones Unidas, entre otros, el de erradicar la pobreza o lograr un desarrollo inclusivo y sostenible, objetivos muy estrechamente ligados con la despoblación en el rural y, en concreto con el ODS8, fomentar el crecimiento económico, sostenido, inclusivo y sostenible y el ODS5 o el ODS 10, reducir las desigualdades.

34) Por lo tanto, la estructura económica de Galicia depende del sector pesquero por su elevada aportación a su PIB, lo cual es especialmente relevante en las comarcas y ayuntamientos del litoral gallego donde la actividad económica depende del mar, por lo que es un sector clave en la lucha contra el despoblamiento y el envejecimiento de la población en estas zonas siendo, por lo tanto un sector clave para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas con los que todos los Estados estamos comprometidos a cumplir.

35) Por lo anterior, la medida aprobada va, además, en contra de los objetivos de la Política Pesquera Común (PPC) que, inicialmente, estuvo vinculada a la Política Agraria Común (PAC) y que se recoge en el artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en el que se establecen como objetivos:

“a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;

b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;

c) estabilizar los mercados;

d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;

e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables”

36) En este sentido, el cese de actividad en los caladeros recogidos en el *EUE 2022/1614* reducirá la actividad pesquera de la flota gallega con el ya señalado impacto negativo sobre el empleo, la facturación y los salarios (y, por lo tanto, de las rentas individuales de los pescadores). Además, no afecta a la importación de las especies afectadas procedentes de terceros países, cuyos caladeros no se ven afectados por estas normas, con lo que se producirían distorsiones¹⁴, no se garantizaría la seguridad de los abastecimientos y tampoco se aseguraría al consumidor suministros a precios razonables.

37) Además, la PPC, tras su independencia de la PAC, estableció como objetivo principal garantizar la sostenibilidad de la pesca y la **estabilidad de ingresos y los puestos de trabajo de los pescadores**, y el *REUE 2022/1614* no cumple con los objetivos fijados, al menos, en el caso de la flota gallega, que es la analizada en este informe.

III.4.- El análisis de la Evaluación de Impacto Competitivo de las disposiciones normativas

¹⁴ En este sentido, la Alianza Europea de Pesca de Fondo estima que los consumidores no van a reducir su consumo de pescado, ya que será importado y previsiblemente de menos calidad para sortear el encarecimiento del pescado nacional. "Ya estamos en un 75% de importaciones de pescado y esto va a seguir porque, si nosotros el día de mañana no podemos pescar, la gente seguirá comprando, pero lo traerán de fuera y tampoco hay ningún estudio que diga cómo es ese pescado, cómo se extrae o el efecto sobre las poblaciones locales de los países en desarrollo" <https://www.libremercado.com/2023-02-09/bruselas-va-a-por-las-sardinias-en-su-plan-contra-la-pesca-de-arrastre-nos-consideran-terroristas-de-los-oceanos-6983735/>

38) El análisis de competencia que se expone a continuación se ha realizado sobre la base de los principios básicos generalmente aceptados para establecer una regulación eficiente y favorecedora de la competencia que debe respetar siempre una serie de principios que contribuyan a minimizar la carga para la actividad económica y el perjuicio desde la perspectiva del funcionamiento de la competencia en el mercado. Estos principios son:

- a) Necesidad, es decir, la justificación de la restricción que la norma establece¹⁵.
- b) Proporcionalidad¹⁶ que exige que en el ejercicio de cualquier competencia comunitaria las medidas adoptadas no excedan de lo apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido.
- c) El de mínima distorsión, es decir, que entre las posibles opciones se ha elegido la que suponga una mínima afectación negativa a la competencia.
- d) El principio de transparencia.
- e) El principio de predictibilidad¹⁷

¹⁵ Señala la Autoridad Catalana de la Competencia (Informe de Regulación IR 56/2022 Proyecto de decreto sobre la comercialización de los productos pesqueros, 25 de mayo de 2022) que el principio de necesidad implica que toda norma que introduzca restricciones a la competencia debe venir precedida de una definición de sus objetivos y de una clara justificación de la introducción de las restricciones (existencia de una relación de causalidad entre la restricción a la competencia y la consecución del objetivo).

¹⁶ Regulado en el artículo 5.4 del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 dispone que *"4. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad."*

¹⁷ Como señala la Autoridad Catalana de la Competencia, el principio de predictibilidad comporta ofrecer a los operadores un marco estable y sólido, sin incertidumbres, que les proporcione seguridad jurídica.

39) De acuerdo con lo señalado por la Autoridad Catalana de la Competencia¹⁸ la tarea de Evaluación del Impacto Competitivo (EIC) de una norma consta, básicamente, de tres fases:

- a) Identificar las principales restricciones a la competencia que contiene la norma.
- b) Analizar si las restricciones a la competencia introducidas están justificadas para la consecución de los objetivos que persigue la norma, según los principios de necesidad y proporcionalidad, y el resto de principios de una buena regulación desde el punto de vista de la competencia.
- c) En caso de que las restricciones estén justificadas, comprobar, aplicando el principio de mínima distorsión, que no existen alternativas menos restrictivas de la competencia que permitan alcanzar el objetivo deseado.

40) En este Informe analizaremos cada una de esas tres fases de forma sucesiva.

En la primera fase habrá que examinar si la disposición normativa acredita o no la imposición de una restricción a la competencia. Si no la acredita finalizará la EIC en sentido favorable. Si se acredita habrá que examinar si se trata de restricciones prohibidas¹⁹ o bien evaluables.

Si establece restricciones prohibidas la EIC deberá de ser negativa. En caso de tratarse de restricciones evaluables, se procederá a llevar a cabo las fases b) y c). La no superación de las etapas b) y / o c) originará una EIC negativa y comportará la recomendación de suprimir aquella restricción si el informe se emite *ex ante* de la aprobación de esa norma o si es *ex post*²⁰ la recomendación de suspenderla.

¹⁸ Informe de Regulación IR 56/2022 Proyecto de decreto sobre la comercialización de los productos pesqueros, 25 de mayo de 2022

¹⁹ Por ejemplo, pueden ser restricciones prohibidas aquellas contrarias a normas de rango superior.

²⁰ Cuando la norma está vigente.

El objetivo final es evitar la introducción o suspensión de restricciones innecesarias o desproporcionadas en el funcionamiento de los mercados, obteniendo una regulación más eficiente desde el punto de vista de la competencia, sin renunciar a las finalidades de interés general perseguidas por las normas.

41) Desconoce la CGC si la Comisión Europea realizó Evaluación de Impacto Competitivo (EIC) de ambos Reglamentos, pero no tenemos información alguna que así se hubieran realizado.

Primera Fase: a) Identificar las principales restricciones a la competencia que contiene la norma.

42) En el apartado anterior de este Informe hemos visto que **la entrada en vigor del Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614, de la Comisión Europea de 15 de septiembre de 2022 así como el Reglamento (UE) 2016/2336 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016 causan restricciones a la competencia afectando de manera significativa a la flota de palangre de fondo demersal de capital gallego que tiene como pesca objetivo la merluza.**

43) Una vez acredita la restricción a la competencia del punto a) habrá que examinar, como hemos visto, si se trata de restricciones prohibidas o bien evaluables. En caso de tratarse de restricciones evaluables, se procederá a llevar a cabo el análisis de las fases b) y c). La no superación de las etapas b) y / o c) comportará la recomendación de suprimir aquella restricción o de no establecerse si el informe se hubiera realizado *ex ante*.

44) Restricciones prohibidas serán aquellas contrarias a normas de rango superior. El Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614, de la Comisión Europea de 15 de septiembre de 2022 plantea ciertas dudas en su propia naturaleza acto de ejecución y no de delegación. El art. 291 del TFUE señala que:

“1. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.

2. Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo.”

Existen dudas razonadas y razonables de que se pueda calificar la elección de 87 zonas donde aplicar las restricciones impuestas por el *Reglamento (UE) 2016/2336*, como la fijación de “condiciones uniformes de ejecución” y no como un acto de alcance general que completa el Reglamento Marco, por lo que debería de desarrollarse como un acto de delegación, de acuerdo con el art. 290.1 del TFUE.

Segunda fase: b) Analizar si las restricciones a la competencia introducidas están justificadas para la consecución de los objetivos que persigue la norma, según los principios de necesidad y proporcionalidad, y el resto de principios de una buena regulación desde el punto de vista de la competencia.

45) Como señaló la Comisión Nacional de la Competencia, la definición clara de objetivos, sea cual sea el rango de la norma, debe ser una práctica ineludible que ayude a entender el porqué de la intervención, su oportunidad y su consistencia²¹.

46) Hemos visto que **tanto el *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614*, de la Comisión Europea de 15 de septiembre de 2022 en la determinación de las 87 zonas como el régimen de restricciones impuestas en el *Reglamento (UE) 2016/2336* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016**

²¹ “Trabajando por la Competencia Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia”. Comisión Nacional de la Competencia, junio 2008, p.30.

incurre en una clara contradicción con los objetivos previstos en el art. 1 del propio Reglamento (UE) 2016/2336.

El objetivo del *Reglamento (UE) 2016/2336*, de acuerdo con su art. 1, es el prevenir repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos vulnerables en el contexto de la pesca en aguas profundas y garantizar la conservación a largo plazo de las poblaciones de peces de aguas profundas. Sin embargo, **el contenido de ese Reglamento Marco y su Reglamento de ejecución amplía de forma considerable esas limitaciones más allá de los propios objetivos del Reglamento (UE) 2016/2336 y establece restricciones en el ejercicio de la actividad pesquera no sólo a las especies de aguas profundas, sino también por la zona donde se desarrolla esa actividad (con independencia de la especie) y respecto de todo arte de pesca de fondo utilizado sin determinar que artes de pesca entran en esa categoría ni definir las características que reúnen para poder ser clasificados como tales.** El *Reglamento de ejecución (UE) 2022/1614* establece un total de 87 zonas en las que se sabe que existen o "cabe la posibilidad de que puedan existir" ecosistemas marinos vulnerables (artículo 2 y Anexo II).

47) El **principio de necesidad** implica que toda norma que introduzca restricciones a la competencia debe venir precedida de una definición de sus objetivos y de una clara justificación de la introducción de aquellas, acreditándose la existencia de una relación de causalidad entre la restricción a la competencia y la consecución del objetivo. Con ello se trata de evitar que se impongan limitaciones innecesarias para alcanzar los objetivos o que las mismas se puedan extender *ad infinitum* o más allá de lo que se fundamente en una relación lógica entre la prohibición y el objetivo que se persigue.

Del análisis que hemos realizado del *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614*, de la Comisión Europea de 15 de septiembre de 2022 así como del *Reglamento (UE) 2016/2336* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016 se

puede llegar a la consideración razonada y razonable, a juicio de este Pleno, que se incumple ese principio de necesidad, ya que las restricciones a la competencia derivadas de los mismos se extienden a actividades, flotas, especies de peces y operadores que nada tiene que ver con el objetivo que el Reglamento Marco señala en su art. 1 que es prevenir repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos vulnerables en el contexto de la pesca en aguas profundas y garantizar la conservación a largo plazo de las poblaciones de peces de aguas profundas.

48) A juicio de este Pleno no se acredita suficientemente en el Reglamento ni aparece en los dictámenes que se tuvieron en cuenta por el mismo, la existencia de una relación de causalidad entre la prohibición de la pesca de merluza con palangre de fondo realizado por esa flota y la existencia de repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos vulnerables ni tampoco entre la prohibición de la pesca de merluza con palangre de fondo con la conservación de las poblaciones de peces a aguas profundas, por no ser la merluza (especie objetivo del palangre de fondo) una de las especies que aparecen enumeradas como especies de aguas profundas en el Anexo I del *Reglamento (UE) 2016/2336*. El único Dictamen (y su complementario) que la Comisión tuvo en cuenta para la adopción de las medidas restrictivas establecidas en el *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* afirma textualmente:

" It is, for the moment, only possible to reliably infer presence or absence of static gears. The key parameters needed to estimate static gear fishing effort such as soaking time, length of nets, and number of hooks are often not provided. The benthic impacts of these gears are also largely unknown."²²

²² ICES 2021, EU Request to advise on the list of areas where VMEs are known to occur or are likely to occur and on the existing deep-sea fishing areas (ref. (EU)2016/2336) p. 13. Se puede consultar en <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-37530-avis-ciem-peche-eaux-profondes.pdf>

49) En los considerandos del *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* se señala que en el cumplimiento de la regla de tomar las decisiones teniendo como base los “mejores dictámenes científicos disponibles”, los dictámenes que tuvieron en cuenta fueron únicamente dos²³ emitidos por el *International Council for the Exploration of the Sea* (ICES) (Consejo Internacional para la Exploración del Mar - CIEM). El primero, del año 2021, determinaba las zonas de pesca en aguas profundas existentes para los artes de contacto de fondo a una profundidad comprendida entre 400 y 800 metros e identificaba una lista de zonas en las que se conoce la existencia de ecosistemas marinos vulnerables o la posibilidad de que existan. Con posterioridad emitió otro dictamen adicional en el año 2022 en que se incluyó las coordenadas de las zonas de pesca en aguas profundas existentes y de la lista de zonas con ecosistemas marinos vulnerables en aguas de la Unión únicamente del Atlántico Nororiental. Esto son los únicos dictámenes que fueron solicitados y valorados por la Comisión para la determinación de las 87 zonas del Atlántico Nororiental donde se prohibió la pesca.

No consta que se haya solicitado dictamen al Comité científico, técnico y económico de la pesca (CCTE, STEFC en inglés) ni se tuvo en cuenta a otros centros de investigación de Estados miembros de la UE en los que la actividad pesquera tiene una especial relevancia como son el Instituto Español de Oceanografía (IEO) o el IFREMER de Francia, así como tampoco Dictámenes emitidos por Administraciones de regiones europeas con fuerte presencia de actividad pesquera y competencias en esa materia como la Comunidad Autónoma de Galicia.

No parece cumplirse, por tanto, la recomendación realizada por el Comité Económico y Social Europeo (CESE) que en su Dictamen emitido sobre la Propuesta de Reglamento²⁴ señalaba que:

²³ Un dictamen del año 2021 y un complementario del año 2022.

²⁴ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen condiciones específicas aplicables

“1.4 El CESE reitera la necesidad de que cualquier medida que se adopte en este ámbito esté basada en los resultados de las investigaciones científicas, que han dado hasta ahora óptimos resultados.”

50) Además hay que indicar que respecto de esos Dictámenes del ICES existen declaraciones que han realizado miembros del comité ejecutivo del ICES, como Pablo Abanzua²⁵ en las que critican la aplicación que de ellos realizó la Comisión Europea, y así afirma que “La Comisión hace una interpretación muy sesgada del informe del Consejo Internacional sobre la Exploración del Mar (ICES)” y también que “hay una incoherencia, porque no se está teniendo en cuenta la mejor información científica posible y nosotros la tenemos”.

Las declaraciones que señalan una aplicación que podría reputarse legítimamente como sesgada de los únicos dictámenes valorados por la Comisión para aprobar una restricción a la actividad económica de una flota de pesca, supone una quiebra en la aplicación de la necesidad de justificar esas limitaciones en la mejor información científica posible.

51) La Comisión de acuerdo con una regla de prudencia y teniendo en cuenta que entre ambos Reglamentos han transcurrido casi 6 años, podría y debería haber solicitado otro dictamen al ICES o a otro centro de investigación sobre si el arte de palangre de fondo, así como otros artes de pesca, tienen “repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos vulnerables en el contexto de las aguas profundas” (art. 1 *Reglamento (UE) 2016/2336*) antes de establecer restricciones sin conocer si produce o no ese daño, restricciones que van a implicar una alteración

a la pesca de poblaciones de aguas profundas en el Atlántico nordeste y disposiciones relativas a la pesca en aguas internacionales del Atlántico nordeste, y se deroga el Reglamento (CE) n o 2347/2002 DO C 133de 9 de mayo de 2013, p. 41

²⁵ Declaraciones de Pablo Abanza en la sección Somos Mar del periódico La Voz de Galicia edición digital de 12 de octubre de 2022. Se puede consultar en https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/somosmar/pesca-marisqueo/2022/09/25/puedes-mandar-pescadores-casa-saber-afectan-ecosistemas/0003_202209G25P31992.htm

de la competencia efectiva de los mercados y un daño a una actividad pesquera quizás irreparable. No consta a este Pleno que se hayan solicitado.

52) A juicio de este Pleno la aprobación de unas restricciones que llevan consigo la interrupción de una actividad económica a un sector productivo como es el de la pesca, que van a afectar a una serie concreta de flotas especializadas como la del palangre de fondo, que van a ocasionar una distorsión en un mercado otorgando ventajas a operadores económicos que no obtendrían con un normal funcionamiento competitivo del mismo, parece recomendar un mayor número de informes técnicos y un mayor rigor en el cumplimiento de la exigencia de acreditar que las decisiones se toman en base a los mejores dictámenes científicos posibles que sirvan para probar, de forma indubitada, la existencia de una relación de causalidad entre la restricción a la competencia derivada de esos Reglamentos y la consecución del objetivo que persiguen. En este caso no ha sucedido.

53) El **principio de proporcionalidad** exige que en el ejercicio de cualquier competencia comunitaria las medidas adoptadas no excedan de lo apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido. Se trata de uno de los principios generales del Derecho Comunitario. En este sentido la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 1990²⁶ afirmó que:

“El principio de proporcionalidad, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, forma parte de los principios generales del Derecho comunitario. En virtud de este principio, la legalidad de la prohibición de una actividad económica está supeditada al requisito de que las medidas de prohibición sean apropiadas y necesarias para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe

²⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 13 de noviembre de 1990. The Queen contra Minister of Agriculture, Fisheries and Food y The Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa y otros Petición de decisión prejudicial: High Court of Justice, Queen's Bench Division - Reino Unido. Asunto C -331/88, apartado 13.



recorrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos”

El Tribunal de Justicia exige, por tanto, que en el ejercicio de cualquier competencia comunitaria las medidas adoptadas no excedan de lo apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido²⁷. Se trata de un principio que persigue controlar la legalidad de la acción de la Comisión.

54) De ahí que la cuestión que haya que responder para conocer si estos Reglamentos han cumplido este principio, es si las prohibiciones impuestas por los mismos son apropiadas y necesarias para prevenir repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos vulnerables en el contexto de la pesca en aguas profundas y garantizar la conservación a largo plazo de las poblaciones de peces de aguas profundas o si son manifiestamente inadecuadas. Como señala el Tribunal de Justicia en su sentencia de 7 de septiembre de 2006²⁸:

“99. En consecuencia, se trata de saber no si la medida adoptada por el legislador era la única o la mejor posible, sino si era manifiestamente inadecuada (...)”.

55) Hemos visto que la Comisión acordó las restricciones en base a un único dictamen del International Council for the Exploration of the Sea (ICES) - Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) y otro posterior complementario, sin que se solicitasen a ninguna otra institución otro dictamen científico ni se valorasen o tuviesen en cuenta otros ya existentes.

²⁷ “Es jurisprudencia reiterada que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los medios que aplica una disposición comunitaria sean aptos para alcanzar el objetivo propuesto y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo”. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran sala) de 6 de diciembre de 2005, en los asuntos acumulados C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04, apartado 68. Esta sentencia anuló el artículo 1, número 1, letra b), de la Directiva 2002/2, que obligaba a los fabricantes de piensos compuestos, a petición del cliente, a comunicarle la composición exacta de un pienso, ya que considero que era es nulo a la luz del principio de proporcionalidad

²⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 7 de septiembre de 2006. Reino de España contra Consejo de la Unión Europea. Asunto C-310/04.

56) Hemos visto que la Comisión, durante los casi seis años que transcurrieron entre la aprobación del *Reglamento (UE) 2016/2336* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016 y la aprobación del *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* de 15 de septiembre de 2022, no solicitó ni al ICES ni a ningún otro centro de investigación dictamen alguno sobre si la aplicación del arte de palangre de fondo, así como otros artes de pesca, tienen “repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos vulnerables en el contexto de las aguas profundas” (art. 1 *Reglamento (UE) 2016/2336*).

57) Pero también hemos visto la postura crítica que responsables del ICES tienen de la valoración y aplicación que del dictamen elaborado por el ICES ha realizado la Comisión. En esa crítica se llega a señalar que no existe evidencia científica que acrediten que las artes de pesca fija, como el palangre, afecten a los ecosistemas vulnerables. Esto desvirtúa la posibilidad de considerar adecuada y apropiada la extensión de las prohibiciones de pesca impuestas en los Reglamentos citados al arte de arrastre de fondo a un arte distinto como es el de palangre de fondo o demersal.

En este sentido se llega a afirmar por parte del Vicepresidente del Comité Ejecutivo del ICES²⁹ que:

“La Comisión hace una interpretación muy sesgada del informe del Consejo Internacional sobre la Exploración del Mar (ICES). El trabajo se basa en los efectos sobre los ecosistemas marinos vulnerables que tienen las artes de arrastre de fondo móviles, pero no tenemos esa misma información sobre las artes fijas; es decir, el palangre de fondo y las artes de enmalle.”

(...)

²⁹ Declaraciones de Pablo Abaunza en la sección Somos Mar del periódico La Voz de Galicia edición digital de 12 de octubre de 2022. Se puede consultar en https://www.lavozdegalicia.es/noticia/somosmar/pesca-marisqueo/2022/09/25/puedes-mandar-pescadores-casa-saber-afectan-ecosistemas/0003_202209G25P31992.htm Subrayado añadido en este informe que no consta en el texto original.



"ICES hace su informe, no está pensando en qué va a hacer la Comisión. Y ha recogido claramente que no conocemos el impacto que tienen artes como el palangre o el enmalle. Tenemos datos de la presencia pesquera, dónde están las distintas flotas, pero no la intensidad de las artes fijas porque todavía no hay manera científica de hacerlo bien. Si no sabemos eso, tampoco si afecta mucho o poco a los ecosistemas vulnerables. Se lo hemos dicho a la Comisión, pero ha seguido adelante sin tenerlo en cuenta

(...)

"Aquí, para mí, hay una incoherencia, porque no se está teniendo en cuenta la mejor información científica posible y nosotros la tenemos."

(...)

"Aquí el problema está en que tú no sabes si las artes fijas, el palangre en concreto, afecta significativamente o no. Que afecta, seguro, pero ¿es significativo? En la mayor parte de las zonas que ahora se vedan son zonas en las que siempre ha pescado el palangre y ahí siguen estando los hábitats. Se le ha pedido que no hiciese nada hasta saber el efecto, que se está estudiando. Era cuestión de un año, dos como mucho, pero no han hecho caso.
"

55) Existen además otros Dictámenes como el estudio "*Comportamiento e impacto de las artes de pesca en el fondo marino*" de Pedro Riveiro Domínguez, Director de la Escuela Náutico Pesquera de Ribeira de fecha 2 de diciembre de 2022 que considera que dentro de las artes de pesca hay que distinguir entre el palangre de fondo y el palangre demersal por diferentes características que ambos presentan. Entre ellas, que están destinadas a las capturas de especies distintas, ya que el palangre de fondo se emplea para la captura de las especies de fondo como congrio, bacalao o gata y el palangre demersal está destinado a la captura de la

merluza *merluccius merluccius*, especie demersal con fuertes desplazamientos verticales.

En ese estudio se afirma en sus conclusiones que:

“el palangre demersal, en tanto que arte fija, tiene unas características y un impacto sobre el fondo marino completamente diferente al de otras artes de fondo y en particular, al arrastre de fondo. En primer lugar, el palangre demersal es una modalidad de pesca tradicional que apuesta por la selectividad y sostenibilidad de los recursos marinos. En segundo lugar, el palangre demersal se utiliza para la captura de la merluza y ello implica que se emplea manteniendo una elevación significativa con respecto al fondo marino. Todo ello contrasta con el arrastre de fondo, que se despliega moviéndose constantemente en contacto directo con el lecho marino, capturando y/o destruyendo taxones y hábitats de ecosistemas marinos vulnerables que se encuentra a su paso. En consecuencia, el impacto del palangre demersal sobre el fondo marino y sus ecosistemas es nulo.”

56) En conclusión, la Comisión no acredita haber solicitado y empleado la mejor información científica posible para tomar una decisión tan grave como la aprobación de restricciones a la actividad de los operadores de palangre en esas 87 zonas. Además, con la información científica que tuvo en consideración la Comisión para la aprobación del Reglamento, no se puede acreditar que las medidas prohibitivas impuestas a la flota de palangre para la captura de la merluza en esas 87 zonas sean apropiadas y necesarias para conseguir el objetivo de “prevenir repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos vulnerables en el contexto de la pesca en aguas profundas y garantizar la conservación a largo plazo de las poblaciones de peces de aguas profundas”, ya que ello no se contiene en el Dictamen del ICES que tuvo en cuenta la Comisión para aprobar esa medida. Por el contrario, existen otros Dictámenes que afirman lo opuesto, por lo que las referidas medidas de prohibición de pesca impuestas a

la flota de palangre en esas 87 zonas tienen un carácter manifiestamente inadecuado en relación con el objetivo perseguido y, como hemos visto, suponen una intervención dañosa para la competencia efectiva de este mercado por lo que se considera a, a **juicio de este Pleno, que se ha vulnerado el principio de proporcionalidad.**

No parece compatible con el principio de proporcionalidad que en este supuesto en el que, como hemos visto, la Comisión disfruta de un amplio margen de apreciación pueda actuar en ejercicio del mismo sin analizar, con la mejor información disponible, las ventajas e inconvenientes de sus decisiones, sobre todo cuando estas decisiones implican la afectación a operadores económicos y ocasionan una grave distorsión del proceso competitivo del mercado, otorgado ventajas a determinadas y concretas empresas que no hubieran obtenido con un normal funcionamiento del mismo. Aunque una disposición pueda obligar a los operadores a soportar la posibilidad de que se le prohíba el ejercicio de una actividad económica, una aplicación del principio de cautela exige a la Administración la realización de una Evaluación de Impacto de sus actuaciones que sirva para conocer y medir sus consecuencias antes de tomar esa decisión. En este sentido la sentencia del Tribunal General de 17 de mayo de 2018³⁰ que anuló varios artículos del *Reglamento de Ejecución (UE) n° 781/2013* de la Comisión, de 14 de agosto de 2013, señala que:

"170 (...) Ahora bien, no es compatible con el principio de proporcionalidad afirmar que, en un ámbito en el que la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación, dicha institución tiene derecho a adoptar medidas sin verse obligada a analizar sus ventajas e inconvenientes. En efecto, el reconocimiento de una facultad de apreciación en favor de la Administración tiene como corolario necesario e indispensable la obligación de ejercerla y de tomar en consideración toda la información pertinente a tal efecto. Esta

³⁰ Sentencia del Tribunal General de 17 de mayo de 2018, asunto T-584/13

conclusión resulta especialmente válida en el marco de la aplicación del principio de cautela, en el que la Administración adopta medidas restrictivas de los derechos de los administrados basándose, no en una certidumbre científica, sino en una incertidumbre: si bien el administrado debe soportar la posibilidad de que se le prohíba el ejercicio de una actividad económica aunque ni tan siquiera exista la certeza de que esta comporta un riesgo inaceptable, es preciso al menos exigir a la Administración que, en la medida de lo posible, mida plenamente las consecuencias de sus actos para los distintos intereses en juego, comparadas con las eventuales consecuencias de su inacción.

171 En conclusión, procede declarar que el principio de cautela obligaba a la Comisión a realizar una evaluación de impacto de las medidas previstas (...)"

57) Por tanto, es cierto que los fines perseguidos de protección de los ecosistemas marinos vulnerables y conservación de las poblaciones de peces de aguas profundas, imponen la obligación de la adopción de medidas para conseguirlos, y que en esta materia cuenta con una amplia facultad de apreciación el legislador comunitario. Pero también es cierto que cuando el legislador comunitario adopta una medida legislativa **debe de hacerlo tomando en consideración todos los datos y circunstancias de la situación y tener en cuenta si con ellos se consiguen los objetivos perseguidos por la norma que pretende aprobar, realizando para ello una Elevación de Impacto y no debe de basar su decisión en datos erróneos, incompletos o insuficientes.**

En este caso no se ha acreditado que la extensión de la aplicación de la prohibición de pesca a la flota de palangre de fondo en esas 87 zonas por parte del *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* estén relacionadas con los objetivos que persigue lo que significa que las desventajas ocasionadas a esa flota son desproporcionadas, que la decisión se ha adoptado sin tener en cuenta todos los datos disponibles, que se adoptó sin que se hayan buscado la mejor información

científica para así tomar la decisión de prohibición en ejercicio de una efectiva y suficiente capacidad de apreciación, evitando tomarla basándose en datos incompletos e incorrectos, lo que pone de manifiesto el carácter inadecuado de la medida y que implica que se ha incurrido en un error manifiesto por parte de la Comisión. En este sentido el TJUE en su sentencia de 7 de septiembre de 2006³¹ señala que:

"120 Es cierto que cuando el legislador comunitario ha de valorar, como sucede en el caso de autos, los efectos futuros de una normativa que haya de adoptar y dichos efectos no pueden preverse con exactitud, su valoración únicamente puede ser censurada si se revela manifiestamente errónea a la vista de los elementos de que disponía al adoptar dicha normativa (sentencia Jippes y otros, antes citada, apartado 84, y jurisprudencia allí citada).

121 También es verdad que la amplia facultad de apreciación del legislador comunitario, que implica un control judicial limitado de su ejercicio, no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de las disposiciones que hay que adoptar, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base (véase, en particular, la sentencia de 25 de octubre de 2001, Italia/Consejo, C-120/99, Rec. p. I-7997, apartado 44).

122 No obstante, dicho control judicial, a pesar de su alcance limitado, requiere que las instituciones comunitarias de las que emane el acto controvertido puedan demostrar ante el Tribunal de Justicia que el acto fue adoptado mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación, el cual supone la toma en consideración de todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante el acto en cuestión. "

³¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 7 de septiembre de 2006. Reino de España contra Consejo de la Unión Europea. Asunto C-310/04.

59) Por tanto, este Pleno considera no superada la fase b) de la Evaluación del Impacto Competitivo (EIC) de una norma³² por parte de los *Reglamentos de Ejecución (UE) 2022/1614*, de la Comisión Europea de 15 de septiembre de 2022 así como del *Reglamento (UE) 2016/2336* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016.

IV.- CONCLUSIONES

1.- Los poderes públicos pueden intervenir en los mercados cuando, en ejercicio de su capacidad normativa y regulatoria, aprueban disposiciones que afectan a la actividad económica. Esa intervención puede llegar a obstaculizar el desarrollo de las actividades que trata de regular en daño a la competencia. Cuando esto se produce nos encontraríamos ante una intervención claramente limitadora de la competencia en ese sector de actividad, que exigirá que la misma se deba de justificar y motivar adecuadamente.

2.- Para evitar que las mencionadas actuaciones públicas puedan tener efectos negativos en los mercados lo que parece mas adecuado será analizar *ex ante* esas disposiciones normativas para poder alertar de esos perniciosos efectos y así corregirlos o, en caso de ser necesaria su aprobación, justificar los motivos de esa intervención y adoptar la solución que sea menos dañosa. La aplicación de los principios de mejora regulatoria (*better regulation*) en el proceso legislativo aconsejan la elaboración de "evaluaciones de impacto" para evitar que la aprobación de una disposición suponga la introducción de trabas injustificadas en las actividades económicas.

³² Fase b) Analizar si las restricciones a la competencia introducidas están justificadas para la consecución de los objetivos que persigue la norma, según los principios de necesidad y proporcionalidad, y el resto de principios de una buena regulación desde el punto de vista de la competencia.

3.- *Reglamento (UE) 2016/2336* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016 aunque señala como objetivos en su art. 1 el “prevenir repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos vulnerables en el contexto de la pesca en aguas profundas y garantizar la conservación a largo plazo de las poblaciones de peces de aguas profundas” establece un sistema de triple limitación a la actividad de la pesca extractiva (por especie, zona y arte de pesca) de tal manera que las limitaciones a la actividad económica de pesca extractiva que impone este Reglamento van a ser más amplias que las derivadas de lo previsto como objetivo del mismo en el art. 1.

4.- El *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* de 15 de septiembre de 2022 determina un total de 87 zonas sobre la que existe una prohibición inmediata y general de pesca con artes de fondo a más de 400 metros de profundidad. Dicha prohibición comenzó a aplicarse el 9 de octubre de 2022. Las especies afectadas por la prohibición de pesca en esas 87 zonas no son sólo las poblaciones de peces de aguas profundas, son también las demersales con hábitats y condiciones biológicas diferentes de las especies de aguas profundas y con proyecciones de sostenibilidad diferentes. Entre ellas hay que destacar la merluza que constituye la principal especie desembarcada por la flota gallega.

5.- Ninguno de esos Reglamentos define cuáles son las artes, los aparejos y las flotas que, por razón de la finalidad que se persigue con el *Reglamento (UE) 2016/2336*, deben de quedar afectados por esas limitaciones previstas en el *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* y en el *Reglamento (UE) 2016/2336*.

6.- El *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614*, no tiene en cuenta el impacto económico y social de los cambios propuestos, como no lo tuvo el *Reglamento (UE) 2016/2336* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016.

7.- El impacto estimado es de reducción de operaciones pesqueras de 1.100 buques, 4.400 tripulantes (el 40% del total gallego), con un recorte salarial medio por

persona en torno a los 24.000 euros. Si se tienen en cuenta, además, los efectos indirectos, la pérdida sería de más de 816 millones de euros y, eso, sin tener en cuenta su impacto en otras actividades de la cadena mar-industria, que afectarían al sector de logística y al comercial. La estructura económica de Galicia depende del sector pesquero por su elevada aportación a su PIB, lo cual es especialmente relevante en las comarcas y ayuntamientos del litoral gallego donde la actividad económica depende del mar, por lo que es un sector clave en la lucha contra el despoblamiento y el envejecimiento de la población en estas zonas siendo, por lo tanto un sector clave para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

8.- El mercado afectado por estos Reglamentos se debe de definir como el de capturas de pesca fresca desembarcado en las lonjas gallegas. Se trata de un mercado muy intervenido y regulado ya que existe limitaciones impuestas por las autoridades comunitarias.

9.- La prohibición de faenar con palangre de fondo en estas 87 zonas llevará consigo la reducción de las capturas y, por tanto, de los desembarques en Galicia de la merluza capturada con ese arte así como al incremento de su precio en subasta en perjuicio del consumidor, lo que podría llevar a ser expulsado ese producto del mercado, siendo esa elevación del precio no una consecuencia del juego competitivo del mercado o de una limitación del Tope Admisible de Capturas (TAC) sino que sería la consecuencia de la creación deliberada de una situación de escasez del producto (merluza de pincho) ocasionada por una disposición normativa aprobada por la Comisión. Esta escasez, deliberadamente creada por la norma llevaría a la probable sustitución de ese producto por otros similares, a los que no les afecta la prohibición, e incluso por otras especies, lo que favorecería a otras flotas comunitarias o extracomunitarias, es decir, a otros operadores económicos.

También obligará a la flota de palangre a su desplazamiento a aquellas otras zonas donde puedan realizar su actividad extractiva, lo que implicaría una mayor concentración de flotas en esas zonas que ocasionaría una reducción de capturas por barco y por tanto de la rentabilidad. Esta pérdida de rentabilidad podría llevar a la paralización de esa flota e incluso a su paralización definitiva y desguace.

Todo esto produciría una grave distorsión del proceso competitivo en ese mercado otorgado ventajas a determinados y concretos operadores económicos que no hubieran obtenido con un normal funcionamiento del mismo, lo que sería consecuencia de una decisión normativa, algo que los poderes públicos deben de evitar para no interferir en el mercado favoreciendo con su actuación a determinados sectores o empresas en perjuicio de otros.

10.- Existiendo restricciones a la competencia impuestas por esas disposiciones normativas es preciso determinar si se trata de restricciones innecesarias o desproporcionadas en el funcionamiento de los mercados, para lo que habrá que realizar una Evaluación de Impacto Competitivo (EIC).

11.- Los únicos dictámenes que nos constan que tuvo en cuenta la Comisión fueron dos emitidos por el International Council for the Exploration of the Sea (ICES) (Consejo Internacional para la Exploración del Mar – CIEM). Sin embargo esos dictámenes no avalan la extensión de la prohibición de pesca con el arte de de palangre de fondo en esas 87 zonas ya que no existe evidencia científica que acredite que dicho arte afecte a los ecosistemas vulnerables. No consta que se solicitasen dictámenes al Comité científico, técnico y económico de la pesca (CCTE) ni consta que se tuviera en cuenta a otros centros de investigación de Estados miembros de la UE ni los Dictámenes emitidos por Administraciones de regiones europeas. No consta a este Pleno que la Comisión, a pesar de tener un plazo de casi 6 años, tuviera la prudencia de solicitar dictamen al ICES o a otro centro de investigación sobre si el arte de palangre de fondo, así como otros artes de pesca, tienen “repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos

vulnerables en el contexto de las aguas profundas” (art. 1 *Reglamento (UE) 2016/2336*) antes de establecer las restricciones.

12.- Del análisis realizado del *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614*, así como del *Reglamento (UE) 2016/2336* se puede llegar a la consideración razonada y razonable, a juicio de este Pleno, que se incumple el principio de necesidad ya que no se ha acreditado suficientemente, a juicio de este Pleno, que exista una relación de causalidad entre la prohibición de la pesca de merluza con palangre de fondo realizado por esa flota y la producción de repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos vulnerables ni tampoco entre la prohibición de la pesca de merluza con palangre de fondo con la conservación de las poblaciones de peces a aguas profundas por no ser la merluza (especie objetivo del palangre de fondo) una de las especies que aparecen enumeradas como especies de aguas profundas.

13.- Del análisis realizado del *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614*, así como del *Reglamento (UE) 2016/2336* se puede llegar a la consideración que se incumple el principio de proporcionalidad ya que la Comisión no acredita haber solicitado y empleado la mejor información científica posible para tomar la decisión de prohibir la pesca a la flota de palangre en esas 87 zonas. Con la información científica que tuvo en consideración la Comisión no se puede acreditar que las medidas prohibitivas impuestas a la flota de palangre sean apropiadas y necesarias para conseguir el objetivo de “prevenir repercusiones adversas significativas en los ecosistemas marinos vulnerables en el contexto de la pesca en aguas profundas y garantizar la conservación a largo plazo de las poblaciones de peces de aguas profundas”, por lo que las referidas medidas de prohibición de pesca impuestas a la flota de palangre en esas 87 zonas tienen un carácter manifiestamente inadecuado en relación con el objetivo perseguido y suponen una intervención dañosa para la competencia efectiva de este mercado.

14.- No parece compatible con el principio de proporcionalidad que en este supuesto en el que la Comisión disfruta de un amplio margen de apreciación

pueda actuar en ejercicio del mismo sin analizar, con la mejor información disponible, las ventajas e inconvenientes de sus decisiones, sobre todo cuando estas decisiones implican la afectación a operadores económicos y ocasionan una grave distorsión del proceso competitivo del mercado, otorgando ventajas a determinadas y concretas empresas que no hubieran obtenido con un normal funcionamiento del mismo. Aunque una disposición pueda obligar a los operadores a soportar la posibilidad de que se le prohíba el ejercicio de una actividad económica, una aplicación del principio de cautela exige a la Administración la realización de una Evaluación de Impacto de sus actuaciones que sirva para conocer y medir sus consecuencias antes de tomar esa decisión.

15.- Este Pleno, de acuerdo con lo expuesto, la información disponible y a aquella a la que ha podido legítimamente acceder para emitir el presente informe, considera no superada la Evaluación del Impacto Competitivo (EIC) de una norma por parte del *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614*, de la Comisión Europea de 15 de septiembre de 2022 así como del *Reglamento (UE) 2016/2336* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, lo que lleva a la Comisión Gallega de la Competencia a:

RECOMENDAR

- a) suprimir la restricción impuesta en el *Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1614* de 15 de septiembre de 2022 de prohibición de capturas a la flota de palangre de fondo o demersal en las 87 zonas señaladas en el mismo mientras no supere dicha norma la correspondiente Evaluación de Impacto Competitivo (EIC),
- a) suspender la aplicación de la misma mientras ello no suceda, con la finalidad de evitar posibles distorsiones a la competencia efectiva del mercado que podrían ser de naturaleza irrecuperable.