

INFORME FUNCIÓN CONSULTIVA FC 1/2023 "IMPACTO QUE DESDE O PUNTO DE VISTA DA COMPETENCIA TEN PARA A FROTA DE CAPITAL GALEGO, DEDICADA Á CAPTURA DE PESCADA CON PALANGRE DE FONDO, A ENTRADA EN VIGOR DO REGULAMENTO DE EXECUCIÓN (UE) 2022/1614, DA COMISIÓN EUROPEA DO 15 DE SETEMBRO DE 2022 ASÍ COMO DO REGULAMENTO (UE) 2016/2336 DO PARLAMENTO EUROPEO E DO CONSELLO, DO 14 DE DECEMBRO DE 2016 POLOS QUE SE ESTABLECEN AS CONDICIÓNNS ESPECÍFICAS APLICABLES Á PESCA DE POBOACIÓNS DE AUGAS PROFUNDAS NO ATLÁNTICO NORORIENTAL."

Pleno:

D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente

D. Daniel Neira Barral, vogal-secretario

D^a. María Teresa Cancelo Márquez, vogal

Santiago de Compostela, 23 de marzo de 2023

Vista a solicitude de Informe presentada en data do 8 de marzo de 2023 pola Consellería do Mar da Xunta de Galicia a través de D. Antonio Basanta Fernández en calidade de Director Xeral de Pesca, Acuicultura e Innovación Tecnolóxica na que se solicita Informe da Comisión Galega da Competencia relativo ao impacto que desde o punto de vista da competencia ten para a frota de capital galego, dedicada á captura de pescada con palangre de fondo, a entrada en vigor do *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614*, da Comisión Europea do 15 de setembro

de 2022 así como do *Regulamento (UE) 2016/2336* do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de decembro de 2016 polos que se establecen as condicións específicas aplicables á pesca de poboacións de augas profundas no Atlántico Nororiental.

A Comisión Galega da Competencia (CGC) é a encargada da aplicación na Comunidade Autónoma de Galicia da *Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia*, de acordo con os criterios establecidos pola *Lei 1/2002, do 21 de febreiro, de coordinación de competencias entre o estado e as comunidades autónomas en materia de defensa da competencia* e, por tanto, correspóndelle non só labores de defensa da competencia senón tamén de promoción da competencia efectiva dos mercados de a Comunidade Autónoma de Galicia así como a de informar sobre cuestións relativas á defensa da competencia, por solicitude do Parlamento de Galicia, o Consello da Xunta de Galicia, os seus conselleiros ou conselleiras, as corporacións locais de Galicia, as asociacións de persoas consumidoras e usuarias ou de empresarios/as ou produtores (art. 26 2.b) do *Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e apróbanse os seus estatutos*.

I.- ANTECEDENTES

1.- Con data 8 de marzo de 2023 a Consellería do Mar da Xunta de Galicia solicitou, ao amparo dos artigos 7.1 e 26.2 b), do *Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e apróbanse os seus Estatutos*, a emisión de informe sobre o impacto que desde o punto de vista da competencia ten para a frota de capital galego, dedicada á captura de pescada con

palangre de fondo, a entrada en vigor do *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614*, da Comisión Europea do 15 de setembro de 2022 así como do *Regulamento (UE) 2016/2336* do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de decembro de 2016 polos que se establecen as condicións específicas aplicables á pesca de poboacións de augas profundas no Atlántico Nororiental.

2.- Na referida comunicación solicitábase informe da Comisión Galega da Competencia sinalando o forte impacto que o referido *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614* estaba a ter nas capturas da frota galega, ademais das fortes consecuencias socioeconómicas, sociolaborais, así como aquelas que teñen que ver coa competitividade e no desenvolvemento das competencias que en materia de pesca ten a Comunidade Autónoma de Galicia.

3.- O Pleno da CGC de data 8 de marzo acordou designar como relatores a M.^a Teresa Cancelo Márquez e Ignacio López-Chaves Castro.

4.- Con data de 23 de marzo de 2023 e coa composición arriba expresada, o Pleno de la CGC acordou emitir este Informe ao amparo do disposto nos artigos 7.1 e 26.2 b), do *Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e apróbanse os seus Estatutos*.

II.- O POSIBLE IMPACTO DAS DISPOSICIÓNS NORMATIVAS DA COMISIÓN NA POLÍTICA DE COMPETENCIA

1) Os poderes públicos, entre eles a Comisión Europea, poden intervir nos mercados cando, en exercicio da súa capacidade normativa e regulamentaria, aproban disposicións que afectan á actividade económica. Esta intervención pública xustifícase ou ben na existencia de fallos de mercado ou ben pola

necesidade de protexer determinados bens (entre eles a sustentación ambiental) ou no interese xeral.

2) Pero esa intervención pode chegar a obstaculizar o desenvolvemento das actividades que trata de regular o dano á competencia, polo que a mesma deberá de estar presidida polo principio de protección da libre competencia evitando que con esa actuación introdúzanse restricións inxustificadas á mesma. Cando estas prodúzanse atopariámonos ante unha intervención claramente limitadora da competencia nese sector de actividade o que esixirá xustificar e motivar adecuadamente. Nas súas recomendacións ás Administracións Públicas en relación sobre a necesidade de implementar un marco normativo eficiente que favoreza a competencia a Comisión Nacional da Competencia afirmou que:

“Por marco normativo referímonos aquí a calquera tipo de medida que, aínda non tendo aparentemente como obxecto directo a regulación dunha actividade económica, poida ter implicacións sobre a actividade que os axentes económicos desenvolven. Neste sentido, normas que teñan un obxecto alleo en principio a cuestións económicas (prevención de riscos laborais, protección da saúde dos cidadáns ou promoción do desenvolvemento dunha lingua,...) poden ter implicacións sobre a actividade dos axentes económicos e, por tanto, deberían tamén observar os principios dunha regulación eficiente desde o punto de vista da defensa da competencia.”¹

3) As normas sobre competencia da Unión Europea teñen como obxectivo fundamental garantir o bo funcionamento do mercado interior. A competencia efectiva, ao mesmo tempo que impulsa a innovación e o crecemento económico a longo prazo, permite aos operadores económicos competir en igualdade de condicións en todos os Estados membros e incentívalles para que se esforcen continuamente en ofertar aos consumidores, na medida do posible, a maior

¹ Traballando pola Competencia Recomendacións ás administracións públicas para unha regulación dos mercados máis eficiente e favorecedora da competencia”. Comisión Nacional da Competencia, xuño 2008, p.29.

calidade nos seus produtos aos mellores prezos. A política de competencia constitúe, en consecuencia, un instrumento fundamental para lograr un mercado interior libre e dinámico e contribúe ao benestar económico xeneral dos cidadáns da UE. Por iso salvagárdaa da libre competencia é un dos intereses xerais que os poderes públicos da UE deben de respectar no exercicio da súa capacidade normativa.

4) Para evitar que as mencionadas actuacións públicas poidan ter efectos negativos nos mercados, que poidan alterar a competencia efectiva entre operadores ou que poidan establecer restricións inxustificadas nalgún sector económico o que parece mais adecuado será analizar *ex ante* esas disposicións normativas para poder alertar deses perniciosos efectos e así corríxilos ou, en caso de ser necesaria a súa aprobación, xustificar os motivos desa intervención e adoptar a solución que sexa menos danosa.

Cando ademais esa actuación pública concrétase na aprobación dunha disposición normativa, a atención debe ser maior xa que os efectos anticompetitivos da mesma non son de carácter puntual, senón que se alonga no tempo de forma máis ampla e duradeira.

5) Todo o anterior é a razón que xustifica a aplicación dos principios de *better regulation* no proceso legislativo, os cales tratan de evitar que a aprobación dunha disposición supoña a introdución de trabas inxustificadas nas actividades económicas. Como sinala a 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) A finalidade que iso persegue é a de garantir a calidade da política legislativa a través das "avaliacións de impacto" que deberá de adoptarse cando se preveña que

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



esa norma teña unha repercusión significativa ben sexa de carácter social, económica ou ambiental, xa se trate de propostas legislativas, de iniciativas non legislativas (como programas de financiamento, recomendacións para a negociación de acordos internacionais, etc.) ou de actos delegados ou de execución³.

7) Neste mesmo sentido o Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeo, o Consello da Unión Europea e a Comisión Europea sobre a mellora da lexislación⁴ sinalou que:

"12. As tres Institucións están de acordo en que a avaliación de impacto contribúe positivamente a mellorar a calidade da lexislación da Unión.

As avaliacións de impacto son un instrumento que axuda ás tres Institucións a tomar decisións fundadas e que non substitúen ás decisións políticas durante o proceso democrático de adopción de decisións. As avaliacións de impacto non deben provocar atrasos indebidos no procedemento legislativo nin menoscar a capacidade dos colexisladores para propoñer emendas."

8) En relación coas actuacións que poden resultar limitativas da competencia no ano 2005 a Comisión Europea publicou o documento *Better Regulation: A Guide to Competition Screening*⁵, que distingue entre tres grandes categorías de normas que poden resultar restritivas:

- a) as que eximen a certos mercados ou sectores da aplicación do réxime de competencia;
- b) as que directamente interfiren na conduta comercial dos operadores económicos, ben reducindo o incentivo dos mesmos a competir ou ben

³ Pódese consultar en https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_é

⁴ Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeo, o Consello da Unión Europea e a Comisión Europea sobre a mellora da lexislación do 13 de abril de 2016. Pódese consultar en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/É/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/É/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN)

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

limitando a maneira en que estes compiten e sitúan os seus produtos no mercado en relación a outros;

- c) as que poden interferir de maneira indirecta na devandita conduta comercial ao establecer barreiras de entrada ou favorecer aos operadores xa implantados en detrimento de os novos entrantes.

III.- A ANÁLISE DE COMPETENCIA DO REGULAMENTO (UE) 2016/2336 DO PARLAMENTO EUROPEO E DO CONSELLO E DO REGULAMENTO DE EXECUCIÓN (UE) 2022/1614 DA COMISIÓN

III.1.- Natureza das disposicións

9) O *Regulamento (UE) 2016/2336* do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de decembro de 2016, polo que se establecen condicións específicas aplicables á pesca de poboacións de augas profundas no Atlántico Nororiental e disposicións relativas á pesca en augas internacionais do Atlántico Nororiental, e derógase o *Regulamento (CE) número 2347/2002* do Consello, impón aos buques pesqueiros a obrigação de deixar de pescar inmediatamente nas zonas de máis de 400 metros de profundidade nas que se produza o achado dun ecosistema mariño vulnerable (artigo 9.2). Ademais, prohibe a pesca con “artes de fondo” en todas as zonas de máis de 400 metros incluídas nunha lista que debería elaborar a Comisión (artigo 9.9). A este respecto, o Regulamento esixe á Comisión que adopte “actos de execución” para establecer unha lista de zonas nas que “que se coñece a existencia de ecosistemas mariños vulnerables ou sexa probable que existan”. Dita lista debe



ser revisada con carácter anual (artigo 9.6)⁶. Supón o Regulamento Marco neste asunto.

Conforme ao anterior, o 15 de setembro de 2022, a Comisión adoptou o *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614*. O obxectivo principal do *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614* consiste en determinar as zonas de pesca en augas profundas existentes e a lista de zonas nas que se coñece a existencia de ecosistemas mariños vulnerables ou a posibilidade de que existan (artigos 1 e 2). En particular, o Regulamento establece un total de 87 zonas nas que se sabe que existen ou cabe a posibilidade de que poidan existir ecosistemas mariños vulnerables (artigo 2 e Anexo II).

Respecto a estas 87 zonas, e conforme ao disposto polo *Regulamento (UE) 2016/2336*, existe unha prohibición inmediata e xeral de pesca con artes de fondo a máis de 400 metros de profundidade. Dita prohibición comezou a aplicarse o 9 de outubro de 2022, data na que o *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614* entrou en vigor. Tanto o *Regulamento Marco (UE) 2016/2336* como o *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614* forman parte do que en Dereito da UE coñécese como "Dereito derivado", é dicir, ambos son actos que emanan das propias Institucións da UE en aplicación dos principios e obxectivos dos Tratados.

10) O *Regulamento (UE) 2016/2336* sinala como obxectivos no seu art. 1:

"a) mellorar o coñecemento científico das especies de augas profundas e dos seus hábitats;

⁶ Conforme a esa regra nun debate que tivo lugar no Parlamento Europeo en Estarsburgo o xoves 22 de outubro de 2022 a Comisaria Helena Valli, que interveu en substitución do Comisario de Medio Ambiente, Océanos e Pesca, afirmou 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."* Con todo na data de redacción desta informe (13 de marzo de 2023) non se ten noticias do mesmo. Esta declaración pódese atopar [en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/cre-9-2022-10-20_É.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/cre-9-2022-10-20_É.pdf) e en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/cre-9-2022-10-20-ITM-005_EN.html.



b) prever repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables no contexto da pesca en augas profundas e garantir a conservación a longo prazo das poboacións de peixes de augas profundas;

c) garantir que as medidas da Unión destinadas á xestión sustentable das poboacións de peixes de augas profundas sexan coherentes coas resolucións aprobadas pola Asemblea Xeral das Nacións Unidas, en particular as resolucións 61/105 e 64/72.”

Pero a pesar de fixar neste art. 1 os seus obxectivos o Regulamento establece un sistema de tripla limitación á actividade da pesca extractiva (por especie, zona e arte de pesca) máis amplo que o previsto no propio Regulamento xa que:

1º.- Por unha banda, a limitación aplícase ás especies que se dan en augas profundas (art. 3.1) que enumera no Anexo I, de tal maneira que as actividades pesqueiras relacionadas con elas estarán supeditas á posesión dunha autorización de pesca (art.5). Trátase, por tanto, dunha limitación por especie.

2º.- Pero estende a limitación ás zonas nas que se coñece a existencia de ecosistemas mariños vulnerables ou que sexa probable que existan e que estableza a Comisión (art.9.6). Establece unha limitación por zona.

3º.- E por último a restrición esténdea á pesca con todas as artes de fondo en todas as zonas anteriores (art.9.9). Non definen ningún deses Regulamentos cales son esas artes de fondo nin explican os criterios ou razóns científicas que serven ou serviron para determinar a clasificación dunha arte de pesca nesa categoría, a pesar das graves consecuencias que a súa inclusión ten para os operadores que resultan afectados.

De tal maneira que as limitacións á actividade económica de pesca extractiva que impón este Regulamento non só van ser as derivadas do previsto como obxectivo

do mesmo no art. 1, é dicir, previr repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables no contexto da pesca en augas profundas e garantir a conservación a longo prazo das poboacións de peixes de augas profundas, senón que amplía de forma substancial esas limitacións máis aló do propio obxectivo do Regulamento. Así establece como restrición o exercicio da actividade pesqueira non só a captura de especies de augas profundas, senón que tamén impón restricións pola zona onde se desenvolve esa actividade pesqueira e pola arte de pesca utilizado con independencia de cal sexa a especie obxectivo desa arte. Esta implica que se vexan afectados na súa actividade operadores económicos (frotas de barcos, como a de palangre de fondo) que non ten relación co obxectivo perseguido co *Regulamento (UE) 2016/2336*.

III.2- Afecións a sectores económicos

11) O *Regulamento (UE) 2016/2336* e o *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614* deben ser analizados para coñecer se os mesmos poden ter consecuencias indesexadas para sectores produtivos reducindo o incentivo para competir ou ben limitando a maneira en que compiten e sitúan os seus produtos no mercado en relación a outros.

12) O *Regulamento (UE) 2016/2336* sinala no seu art. 1 como obxectivos:

a) mellorar o coñecemento científico das especies de augas profundas e dos seus hábitats;

b) previr repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables no contexto da pesca en augas profundas e garantir a conservación a longo prazo das poboacións de peixes de augas profundas;

c) garantir que as medidas da Unión destinadas á xestión sustentable das poboacións de peixes de augas profundas sexan coherentes coas resolucións aprobadas pola Asemblea Xeral das Nacións Unidas, en particular as resolucións 61/105 e 64/72.

13) A Resolución 61/105⁷ da Asemblea Xeral das Nacións Unidas á que se refire o Regulamento (UE) 2016/2336 fala no apartado 83 a) de "Avaliar, baseándose na información científica máis exacta de que se dispoña, se cada unha das actividades de pesca nos fondos mariños pode ter efectos negativos considerables nos ecosistemas mariños vulnerables e, de ser así, asegurar que ou ben se ordena para impedir os devanditos efectos ou non se autoriza".

14) A relación de especies de augas profundas ás que se refire Regulamento (UE) 2016/2336 no seu artigo 2 aparecen enumeradas no Anexo I do propio Regulamento. Nel indícanse tamén as que se consideran como "máis vulnerables".

15) Con todo as especies afectadas pola prohibición de pesca nas 87 zonas sinaladas no Regulamento de Execución (UE) 2022/1614 son tamén as demersales con hábitats e condicións biolóxicas diferentes das especies de augas profundas e con proxeccións de sustentación diferentes. Entre elas hai que destacar a pescada que constitúe, como veremos no punto seguinte, a principal especie desembarcada pola frota galega afectada por eses Regulamentos.

16) Isto significa que as restricións impostas coa finalidade de garantir a conservación a longo prazo das poboacións de peixes de augas profundas están a afectar, de forma considerable, a outras especies distintas que se capturan nesas 87 zonas establecidas polo Regulamento de Execución (UE) 2022/1614.

⁷ Resolución aprobada pola Asemblea Xeral o 8 de decembro de 2006 61/105. A pesca sustentable, mesmo mediante o Acordo de 1995 sobre a aplicación das disposicións da Convención das Nacións Unidas sobre o Dereito do Mar do 10 de decembro de 1982 relativas á conservación e ordenación das poboacións de peixes transzonales e as poboacións de peixes altamente migratorios, e instrumentos conexos.

17) Esas 87 áreas ata a entrada en vigor dese *Reglamento de Execución (UE) 2022/1614* eran caladoiros onde pescaban diferentes frotas de Galicia con dereitos de pesca recoñecidos, entre elas, a frota de enmalle no caladoiro cantábrico noroeste e de Gran sol, de arrastre litoral, as frotas de arrastre e palangre de fondo en Gran Sol e de arrastre en augas de Portugal. Neses caladoiros pescaban, por tanto, distintos tipos de frota que empregaban distintas artes de pesca e que tiñan especies obxectivo distintas.

18) O mercado afectado por estes Regulamentos débese de definir como o de capturas de pesca fresca desembarcado nas lonxas galegas. Trátase dun mercado moi intervindo e regulado xa que existe limitacións impostas polas autoridades comunitarias sobre: as especies obxectivo de cada frota; sobre a arte de pesca a utilizar; sobre os límites de capturas; sobre o control da capacidade estrutural de cada frota, establecemento de axustes en caso de exceso da mesma ou sobre a prohibición de descartes coa obrigaón de desembarque de todo o capturado en porto.

19) As frotas afectadas están integradas por algunhas das unidades máis modernas e capaces da frota galega e son o froito do esforzo, a técnica e o capital galegos que, combinados, desenvolveron vantaxes competitivas que serviron de base para o éxito desta actividade económica. Hai que ter en conta que na actualidade os barcos de pesca teñen unha alta especialización segundo a arte que aplican. Iso é o resultado dos fortes investimentos realizados para a adaptación do buque a cada tipo de pesca que, ademais, impide que ese barco (como sucede coa frota de palangre de fondo) poida reconverterse para a aplicación dunha arte diferente, para o que, ademais, requiriría as correspondentes autorizacións de captura doutras especies e para outra arte das que carece. Non son por tanto intercambiabes os barcos que pertencen a un tipo de frota á doutra nin son multioperativos eses barcos, é dicir, que non poden desenvolver simultaneamente actividades de pesca extractiva con diversas artes de pesca.

20) Por todos estes motivos debemos sinalar que sería necesario que se definisen con claridade cales son as artes, os aparellos e as frotas que, por razón da finalidade que se persegue co *Regulamento (UE) 2016/2336*, deben de quedar afectados por esas limitacións previstas no *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614*, e xustificácese que a prohibición imposta a esas frotas e a esas artes de pesca son apropiadas e necesarias para conseguir eses obxectivos e que serven para probar de forma indubitada a existencia dunha relación de causalidade entre a restrición á competencia imposta a esas frotas e a esas artes de pesca e a consecución do obxectivo que persegue.

21) A aplicación da prohibición imposta por razóns de sustentación ambiental a actividades económicas de pesca extractiva que non estean vinculados coa finalidade que se persegue (previr repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables no contexto da pesca en augas profundas e garantir a conservación a longo prazo das poboacións de peixes de augas profundas) supoñería unha intervención prexudicial para a competencia efectiva deste mercado. A Comisión no seu xa citado documento *Better Regulation: A Guide to Competition Screening*⁸ sinala que, entre as propostas legislativas que con maior probabilidade terán un impacto sobre a competencia no mercado interior atópanse as normas sectoriais que persigan obxectivos de política ambiental que repercutan en actividades económicas.

22) É evidente que a prohibición da utilización da arte de pesca do palangre de fondo nas 87 zonas determinadas no *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614* terá un enorme impacto para os operadores económicos (frota e empresas) que ata esa data pescaba nelas utilizando unha arte de pesca (o palangre de fondo) que, como veremos, non está acreditado cientificamente que cause dano nos ecosistemas marítimos vulnerables e que capturan unha especie (pescada) que

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

non está clasificada como de augas profundas no Anexo I do *Regulamento (UE) 2016/2336*. Así podemos considerar que:

a) Por unha banda esta prohibición de pescar con palangre de fondo nestas 87 zonas levará consigo a redución das capturas e, por tanto, dos desembarques en Galicia da pescada capturada con esa arte (pescada de petisco)⁹. Isto significará un incremento do seu prezo en poxa en prexuízo do consumidor, podendo chegar mesmo a estar ese prezo por encima do que estaría disposto a pagar ese consumidor, o que orixinará que ese produto poida chegar a ser expulsado do mercado, sendo esa elevación do prezo non unha consecuencia do xogo competitivo do mercado ou dunha limitación do Tope Admisible de Capturas (TAC) fixado pola Unión Europea para ese ano, senón que sería a consecuencia da creación deliberada dunha situación de escaseza do produto (pescada de petisco) derivada dunha disposición normativa aprobada pola Comisión.

Ademais, esa situación de escaseza deliberadamente creada pola norma levaría á probable substitución dese produto que forma parte do mercado de pesca fresca desembarcado nas lonxas galegas por outros similares aos que non lles afecta a prohibición e mesmo por outras especies o que favorecería a outras frota comunitarias ou extracomunitarias, é dicir, a outros operadores nese mercado. Ante a falta de oferta de “pescada de petisco” a demanda de peixe fresco ben sexa para a canle de hostalería ou para o consumo privado dirixirse cara a outras especies que se poderían ser adquiridas en lonxa por non estar afectadas por esas restricións, de tal maneira que a pescada capturada por palangre de fondo (pescada de petisco) a pesar de ser unha especie capturada cunha arte selectiva, que

⁹ De acordo con os datos fornecidos pola Consellería do Mar da Xunta de Galicia o impacto da prohibición durante os 100 primeiros días de aplicación do Regulamento de Execución (UE) 2022/1614 desde o 9 de outubro de 2022 ao 16 de xaneiro de 2023 a redución dos kg pescada nas poxas das lonxas galegas foi do 22,41%.



oferta nas lonxas pescadas de alta calidade e existindo stocks admisibles para a súa captura veríase desprazada nas lonxas por outras especies.

Todo isto produciría unha grave distorsión do proceso competitivo nese mercado que sería consecuencia dunha decisión normativa, algo que os poderes públicos deben de evitar para non interferir no mercado favorecendo coa súa actuación a determinados sectores ou empresas en prexuízo doutros. Unha actuación dese tipo ademais iría contra o principio da neutralidade competitiva, que esixe que a regulación e a intervención pública non beneficie inxustificadamente a ningún operador por causas non xustificadas. Como sinala a OCDE na súa Recomendación sobre neutralidade competitiva débese de preservar a devandita neutralidade ao deseñar medidas que poidan outorgar vantaxes a unha empresa e distorcer a competencia¹⁰

A aplicación destes Regulamentos vai implicar que nun mercado que na actualidade está moi fortemente intervindo engádaselle un complemento maior de intervención, que vai alterar a dinámica competitiva dese mercado modificándoa en prexuízo dun sector (a frota de palangre de fondo), alteración que non se produciu sen eses Regulamentos.

b) Doutra banda a restrición de captura nesas 87 zonas para a frota de palangre de fondo obrigaría a esta frota especializada ao seu desprazamento a aquelas outras zonas onde, de acordo esa arte de pesca, poidan realizar a súa actividade extractiva, que serán zonas pesqueiras con augas de menor profundidade. Iso ocasionaría unha afectación indirecta a aquelas frotas que operan nesas áreas e que son, fundamentalmente, as frotas de artes menores que empregan tamén artes de fondo, xa que implicaría unha maior concentración de frotas nesas zonas o que

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

ocasionaría unha redución de capturas por barco e por tanto da rendibilidade do mesmo. Isto significará que os operadores económicos que pescan coa arte de pesca de palangre de fondo, con barcos altamente especializados que se viron expulsadas de pescar nesas 87 zonas atoparanse competindo no mesmo mercado con outros operadores económicos que se dedican a outras artes e outra especies obxecto de captura cuxos custos serán inferiores.

Esta limitación das zonas de pesca, que orixinará unha forte redución das capturas e por iso a perda de rendibilidade dos barcos de palangre, podería levar á paralización desa frota e ao seu amarre, que producirá un efecto substitutivo non recuperable desta frota xa que a podería levar a entrar en plans de paralización definitiva e desmantelamento. Atoparémonos, por tanto, coa redución e posible desaparición dunha frota concreta (a de palangre de fondo) como consecuencia da aplicación do *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614* o que levaría a que a demanda de peixe fresco adquirido por poxa nas lonxas galegas desprazarase cara a outro tipo de especies capturadas por outras frota (non afectadas polas restricións impostas por estes Regulamentos) que se verían beneficiadas por estas prohibicións e a desaparición desta frota.

A actuación deses Regulamentos distorcerá, por tanto, o funcionamento competitivo dun mercado outorgando vantaxes a determinados e concretos operadores económicos que non obtivesen cun normal funcionamento do mesmo.

23) Unha vez acredita que a existencia dunha restrición á competencia que orixina estas disposicións normativas haberá que examinar se se trata de restricións innecesarias ou desproporcionadas no funcionamento dos mercados, para o que será preciso realizar unha Avaliación de Impacto Competitivo (AIC).

III.3.- Impacto económico e social

24) Son numerosos os estudos económicos que analizan os efectos dun exceso de regulación sobre a competencia dos mercados, entre os que, pódese citar o de Becker Zuazua(2018)¹¹, por ser recente e usar unha ampla bibliografía sobre o tema. O autor reflexiona sobre as diversas ópticas para analizar a intervención dos poderes públicos no mercado, indicando que a mellor alternativa (ata a data) é a relación liberdade-mercado-crecemento económico-benestar. De feito, os problemas preséntanse cando as "condicións que rexen as relacións de produción e de cambio entre os distintos axentes que interveñen no mercado modifícanse" (p.12).

25) Para un correcto funcionamento dos mercados é necesario, establecer regras, pero o seu obxectivo principal debe ser "xerar confianza" aos axentes que interveñen, garantindo aspectos como a seguridade xurídica e, á vez, esixindo a estes axentes responsabilidade plena.

26) De feito, como recolle o autor, a teoría da regulación establece que "o marco regulamentario configúrase a partir dun conxunto de mecanismos que fan que nas relacións entre consumidores, produtores e sector público garántanse os dereitos e obrigacións de todas as partes, de forma e maneira que leven a cabo o máis eficientemente posible" (p.14). Para que isto prodúzase é necesario realizar unha análise "ex ante" que estableza o custo-beneficio de toda medida de regulación xa que un exceso de regulación ou unha regulación pouco eficiente supón un excesivo intrusionismo dos poderes públicos o que entorpece (e mesmo, pode chegar a anular) unha asignación eficiente dos recursos. Desta forma, prodúcese un exceso de regulación que dan lugar a ineficacia cando, entre outras cuestións:

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

introdúcense custos (directos ou indirectos) que son innecesarios para o normal funcionamento das empresas ou no caso de que a regulación afecte os dereitos fundamentais dos individuos (consumidores ou produtores) cando se produce un cambio regulamentario que cambia as regras do xogo respecto a unha regulación anterior.

27) E, o *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614* como veremos, non ten en conta o impacto económico e social dos cambios propostos, como non o tivo o *Regulamento (UE) 2016/2336* do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de decembro de 2016 .

28) Este mesmo enfoque recóllese no ditame do CESAMENTO¹² que recolle “a necesidade de garantir a sustentación das especies de augas profundas e a protección dos fondos mariños pero adoptando un enfoque de precaución xa que calquera modificación que se faga sobre as pesqueiras ten tamén un impacto socio-económico, ao depender destas actividades un elevado número de empregos tanto no mar como en terra que son a base da viabilidade das comunidades pesqueiras”.

29) De feito, o veto recollido no *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614* afecta a máis dun milleiro de buques galegos, 200 de forma directa (en augas comunitarias e do Caladoiro Nacional Cantábrico Noroeste) e 875 de forma indirecta (embarcacións de artes menores).

30) As medidas propostas están a causar xa graves consecuencias a un segmento de frota moi específico, o do palangre demersal (que é altamente selectivo), usado na captura da pescada e con especial incidencia nos portos de Burela e Celeiro, por unha banda, obrigando a un cambio de modalidade de pesca e, por outra banda, o amarre da propia frota o que sería obxecto de desaparición.

¹² Ditame do Comité Económico e Social Europeo sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeo e do Consello polo que se establecen condicións específicas aplicables á pesca de poboacións de augas profundas no Atlántico nordeste e disposicións relativas á pesca en augas internacionais do Atlántico nordeste, e derógase o Regulamento (CE) non 2347/2002 [COM(2012) 371 FINAL- 2012/0179 (COD)].

Se se analizan os datos de pesca desembarcada, no ano 2022, a pescada representa máis de 22 millóns de quilogramos cun valor de facturación en primeira venda próximo aos 100 millóns de euros o que supón un 22,5% da facturación total en Galicia. O veto imposto ao prohibir a pesca desta, e outras especies, levaría consigo a desabastecer o mercado e unha elevación do seu prezo, ademais dun elemento de distorsión do mercado ao producirse unha substitución deste produto por outros importados doutras zonas xeográficas, nos que non existen as mesmas restricións á pesca. Iso xeraría problemas diversos e en todo caso, un dano ás empresas e un menoscabo ao benestar do consumidor que pode ser desproporcionado respecto do fin perseguido con esta normativa.

31) Para a análise do **impacto agregado** das perdas potenciais polo cesamento de actividade dos 200 buques e a súa incidencia nos outros caladoiros, onde as frotas terían que recolocar a súa actividade, utilízanse as Táboas Input-output (TIO) da Pesca-Conserveira galega 2019, elaborado polo Grupo de Investigación de Economía Pesqueira e Recursos Naturais da USC¹³.

Con relación á estimación da perda potencial directa pola actividade dos **200 barcos** que pescan en augas comunitarias e do Caladoiro Nacional Cantábrico Noroeste de capital galego son 228,5 millóns de euros de facturación, cun impacto laboral directo de 2.289 persoas (o 20,9% do total galego) e unha minoración salarial de 64 millóns de euros. Ademais, as TIO permítennos, tamén, facer unha estimación sobre os bens e servizos que necesitan os barcos para realizar a súa actividade, 77 millóns de euros.

Pero a normativa tamén afectaría, **indirectamente, a 946 embarcacións de artes menores** (o 25% do total dese segmento), 2.393 tripulantes (o 21,8% do total), 21.546 toneladas descargadas (cun valor 119 millóns en lonxa) e unha minoración de salarios da tripulación de 44 millóns de euros. En termos de subministracións, a minoración estimada é de case 55 millóns de euros.

¹³ A información aquí recollida solicitouse á Consellería do Mar da Xunta de Galicia e utilizáronse as informacións recollidas na prensa.

32) **En total, o impacto estimado é de redución de operacións pesqueiras de 1.100 buques, 4.682 tripulantes** (o 42,7 % do total galego), cun **recorte salarial medio por persoa ao redor dos 24.000 euros**. Se se teñen en conta, ademais, os efectos indirectos, a **perda sería de máis de 816 millóns de euros** e, iso, sen ter en conta o seu impacto noutras actividades da cadea mar-industria, que afectarían o sector de loxística e ao comercial.

De feito, segundo as TIO, que recollen as interrelacións do complexo mar-industria co resto dos sectores (incluído o exterior), 76 das 83 ramas da actividade económica galega teñen relación co sector marítimo-pesqueiro, máis do 91% das actividades teñen algo que ver coa pesca e a cadea mar-industria, polo que **o mar e as súas industrias constitúen a cuarta actividade con maior presenza na economía galega cun peso no PIB que se sitúa en torno ao 5%**.

Neste sentido, destacar que o estudo mostra que o valor engadido bruto que se xera pola pesca e a acuicultura é en Galicia 25 veces superior ao da UE e máis de 6 veces superior ao de España.

33) Ademais, a pesca e a súa industria xoga un papel fundamental na vertente do territorio xa que se estende por toda a cornixa costeira, é un alicerce crave para o mantemento da poboación nestas comarcas que, maioritariamente, viven da actividade xerada por este sector e que, por tanto, é un factor estratéxico na consecución dos ODS de Nacións Unidas, entre outros, o de erradicar a pobreza ou lograr un desenvolvemento inclusivo e sustentable, obxectivos moi estreitamente ligados co despoboamento no rural e, en concreto co ODS8, fomentar o crecemento económico, sostido, inclusivo e sustentable e o ODS5 ou o ODS 10, reducir as desigualdades.

34) **Por tanto, a estrutura económica de Galicia depende do sector pesqueiro pola súa elevada achega ao seu PIB, o cal é especialmente relevante nas comarcas e concellos do litoral galego onde a actividade económica depende do mar, polo que é un sector crave na loita contra o despoboamento e o**



envellecemento da poboación nestas zonas sendo, por tanto un sector crave para a consecución dos Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable das Nacións Unidas cos que todos os Estados estamos comprometidos a cumprir.

35) Polo anterior, a medida aprobada vai, ademais, en contra dos obxectivos da Política Pesqueira Común (PPC) que, inicialmente, estivo vinculada á Política Agraria Común (PAC) e que se recolle no artigo 39 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE), no que se establecen como obxectivos:

"a) incrementar a produtividade agrícola, fomentando o progreso técnico, asegurando o desenvolvemento racional da produción agrícola, así como o emprego óptimo dos factores de produción, en particular, da man de obra;

b) garantir así un nivel de vida equitativo á poboación agrícola, en especial, mediante o aumento da renda individual dos que traballan na agricultura;

c) estabilizar os mercados;

d) garantir a seguridade dos abastecementos;

e) asegurar ao consumidor subministracións a prezos razoables"

36) Neste sentido, o cesamento de actividade nos caladoiros recolleitos no *EUE 2022/1614* reducirá a actividade pesqueira da frota galega co xa sinalado impacto negativo sobre o emprego, a facturación e os salarios (e, por tanto, das rendas individuais dos pescadores). Ademais, non afecta á importación das especies afectadas procedentes de terceiros países, cuxos caladoiros non ven afectados por estas normas, co que se producirían distorsións¹⁴, non se garantiría a seguridade

¹⁴ Neste sentido, a Alianza Europea de Pesca de Fondo estima que os consumidores non van reducir o seu consumo de peixe, xa que será importado e previsiblemente de menos calidade para sortear o encarecemento do peixe nacional. "Xa estamos nun 75% de importacións de peixe e isto vai seguir porque, se nós o día de mañá non podemos pescar, a xente seguirá comprando, pero traerano de fóra e tampouco hai ningún estudo que diga como é ese peixe, como se extrae ou o efecto sobre as poboacións locais dos países en desenvolvemento" <https://www.libremercado.com/2023-02-09/bruselas-vai-a-por-as-sardiñas-en-o-seu-plan-contra-a-pesca-de-arrastre-considerannos--terroristas-de-os-oceanos-6983735/>

dos abastecementos e tampouco se aseguraría ao consumidor subministracións a prezos razoables.

37) Ademais, a PPC, tras a súa independencia da PAC, estableceu como obxectivo principal garantir a sustentación da pesca e a **estabilidade de ingresos e os postos de traballo dos pescadores**, e o *REUE 2022/1614* non cumpre cos obxectivos fixados, polo menos, no caso da frota galega, que é a analizada neste informe.

III.4.- A análise da Avaliación de Impacto Competitivo das disposicións normativas

38) A análise de competencia que se expón a continuación realízase sobre a base dos principios básicos xeralmente aceptados para establecer unha regulación eficiente e favorecedora da competencia que debe respectar sempre unha serie de principios que contribúan a minimizar a carga para a actividade económica e o prexuízo desde a perspectiva do funcionamento da competencia no mercado. Estes principios son:

- a) Necesidade, é dicir, a xustificación da restrición que a norma establece¹⁵.

¹⁵ Sinala a Autoridade Catalá da Competencia (Informe de Regulación IR 56/2022 Proxecto de decreto sobre a comercialización dos produtos pesqueiros, 25 de maio de 2022) que o principio de necesidade implica que toda norma que introduza restricións á competencia debe vir precedida dunha definición dos seus obxectivos e dunha clara xustificación da introdución das restricións (existencia dunha relación de causalidade entre a restrición á competencia e a consecución do obxectivo).

- b) Proporcionalidade¹⁶ que esixe que no exercicio de calquera competencia comunitaria as medidas adoptadas non excedan do apropiado e necesario para alcanzar o obxectivo perseguido.
- c) O de mínima distorsión, é dicir, que entre as posibles opcións elixiuse a que supoña unha mínima afectación negativa á competencia.
- d) O principio de transparencia.
- e) O principio de predicir¹⁷

39) De acordo có sinalado pola Autoridade Catalá da Competencia¹⁸ a tarefa de Avaliación do Impacto Competitivo (AIC) dunha norma consta, basicamente, de tres fases:

- a) Identificar as principais restricións á competencia que contén a norma.
- b) Analizar se as restricións á competencia introducidas están xustificadas para a consecución dos obxectivos que persegue a norma, segundo os principios de necesidade e proporcionalidade, e o resto de principios dunha boa regulación desde o punto de vista da competencia.
- c) No caso de que as restricións estean xustificadas, comprobar, aplicando o principio de mínima distorsión, que non existen alternativas menos restritivas da competencia que permitan alcanzar o obxectivo desexado.

40) Neste Informe analizaremos cada unha desas tres fases de forma sucesiva.

¹⁶ Regulado no artigo 5.4 do Tratado da Unión Europea do 7 de febreiro de 1992 dispón que *"4. En virtude do principio de proporcionalidade, o contido e a forma da acción da Unión non excederán do necesario para alcanzar os obxectivos dos Tratados.*

As institucións da Unión aplicarán o principio de proporcionalidade de conformidade co Protocolo sobre a aplicación dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade."

¹⁷ Como sinala a Autoridade Catalá da Competencia, o principio de predicir comporta ofrecer aos operadores un marco estable e sólido, sen incertezas, que lles proporcione seguridade xurídica.

¹⁸ Informe de Regulación IR 56/2022 Proxecto de decreto sobre a comercialización dos produtos pesqueiros, 25 de maio de 2022

Na primeira fase haberá que examinar se a disposición normativa acredita ou non a imposición dunha restrición á competencia. Se non a acredita finalizará a AIC en sentido favorable. Se se acredita haberá que examinar se se trata de restricións prohibidas¹⁹ ou ben avaliáveis.

Se establece restricións prohibidas a AIC deberá de ser negativa. En caso de tratarse de restricións avaliáveis, procederase a levar a cabo as fases b) e c). A non superación das etapas b) e / ou c) orixinará unha AIC negativa e comportará a recomendación de suprimir aquela restrición se o informe emítese *ex ante* da aprobación desa norma ou se é *ex post*²⁰ a recomendación de suspendela.

O obxectivo final é evitar a introdución ou suspensión de restricións innecesarias ou desproporcionadas no funcionamento dos mercados, obtendo unha regulación máis eficiente desde o punto de vista da competencia, sen renunciar ás finalidades de interese xeral perseguidas polas normas.

41) Descoñece a CGC se a Comisión Europea realizou Avaliación de Impacto Competitivo (AIC) de ambos os Regulamentos, pero non temos información algunha que así se realizaron.

Primeira Fase: a) Identificar as principais restricións á competencia que contén a norma.

42) No apartado anterior deste Informe vimos que **a entrada en vigor do Regulamento de Execución (UE) 2022/1614, da Comisión Europea do 15 de setembro de 2022 así como o Regulamento (UE) 2016/2336 do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de decembro de 2016 causan restricións á competencia afectando de maneira significativa á frota de palangre de fondo demersal de capital galego que ten como pesca obxectivo a pescada.**

¹⁹ Por exemplo, poden ser restricións prohibidas aquelas contrarias a normas de rango superior.

²⁰ Cando a norma está vixente.

43) Unha vez acredita a restrición á competencia do punto a) haberá que examinar, como vimos, se se trata de restricións prohibidas ou ben avaliadas. En caso de tratarse de restricións avaliadas, procederase a levar a cabo a análise das fases b) e c). A non superación das etapas b) e / ou c) comportará a recomendación de suprimir aquela restrición ou de non establecerse se o informe realizouse *ex ante*.

44) Restricións prohibidas serán aquelas contrarias a normas de rango superior. O *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614*, da Comisión Europea do 15 de setembro de 2022 expón certas dúbidas na súa propia natureza acto de execución e non de delegación. O art. 291 do TFUE sinala que:

"1. Os Estados membros adoptarán todas as medidas de Dereito interno necesarias para a execución dos actos xuridicamente vinculantes da Unión.

2. Cando se requiran condicións uniformes de execución dos actos xuridicamente vinculantes da Unión, estes conferirán competencias de execución á Comisión ou, en casos específicos debidamente xustificadas e nos previstos nos artigos 24 e 26 do Tratado da Unión Europea, ao Consello."

Existen dúbidas razoadas e razoables de que se poida cualificar a elección de 87 zonas onde aplicar as restricións impostas polo *Regulamento (UE) 2016/2336*, como a fixación de "condicións uniformes de execución" e non como un acto de alcance xeral que completa o Regulamento Marco, polo que debería de desenvolverse como un acto de delegación, de acordo con o art. 290.1 do TFUE.

Segunda fase: b) Analizar se as restricións á competencia introducidas están xustificadas para a consecución dos obxectivos que persegue a norma, segundo os principios de necesidade e proporcionalidade, e o resto de principios dunha boa regulación desde o punto de vista da competencia.

45) Como sinalou a Comisión Nacional da Competencia, a definición clara de obxectivos, sexa cal fora o rango da norma, debe ser unha práctica ineludible que axude a entender o porqué da intervención, a súa oportunidade e a súa consistencia²¹.

46) Vimos que **tanto o Regulamento de Execución (UE) 2022/1614, da Comisión Europea do 15 de setembro de 2022 na determinación das 87 zonas como o réxime de restricións impostas no Regulamento (UE) 2016/2336 do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de decembro de 2016 incorre nunha clara contradición cos obxectivos previstos no art. 1 do propio Regulamento (UE) 2016/2336.**

O obxectivo do *Regulamento (UE) 2016/2336*, de acordo con o seu art. 1, é o previr repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables no contexto da pesca en augas profundas e garantir a conservación a longo prazo das poboacións de peixes de augas profundas. Con todo, **o contido dese Regulamento Marco e o seu Regulamento de execución amplía de forma considerable esas limitacións máis aló dos propios obxectivos do Regulamento (UE) 2016/2336 e establece restricións no exercicio da actividade pesqueira non só ás especies de augas profundas, senón tamén pola zona onde se desenvolve esa actividade (con independencia da especie) e respecto de todo arte de pesca de fondo utilizado sen determinar que artes de pesca entran nesa categoría nin definir as características que reúnen para poder ser clasificados como tales.** O *Regulamento de execución (UE) 2022/1614* establece un total de 87 zonas nas que se sabe que existen ou "cabe a posibilidade de que poidan existir" ecosistemas mariños vulnerables (artigo 2 e Anexo II).

47) O **principio de necesidade** implica que toda norma que introduza restricións á competencia debe vir precedida dunha definición dos seus obxectivos e dunha

²¹ "Traballando pola Competencia Recomendacións ás administracións públicas para unha regulación dos mercados máis eficiente e favorecedora da competencia". Comisión Nacional da Competencia, xuño 2008, p.30.

clara xustificación da introdución daquelas, acreditándose a existencia dunha relación de causalidade entre a restrición á competencia e a consecución do obxectivo. Con iso trátase de evitar que se impoñan limitacións innecesarias para alcanzar os obxectivos ou que as mesmas se poidan estender *ad infinitum* ou máis aló do que se fundamente nunha relación lóxica entre a prohibición e o obxectivo que se persegue.

Da análise que realizamos do *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614*, da Comisión Europea do 15 de setembro de 2022 así como do *Regulamento (UE) 2016/2336* do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de decembro de 2016 **pódese chegar á consideración razoada e razoable, a xuízo deste Pleno, que se incumpre ese principio de necesidade, xa que as restricións á competencia derivadas dos mesmos esténdense a actividades, frotas, especies de peces e operadores que nada ten que ver co obxectivo que o Regulamento Marco sinala no seu art. 1 que é previr repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables no contexto da pesca en augas profundas e garantir a conservación a longo prazo das poboacións de peixes de augas profundas.**

48) A xuízo deste Pleno nou se acredita suficientemente no Regulamento nin aparece nos ditames que se tiveron en conta polo mesmo, a existencia dunha relación de causalidade entre a prohibición da pesca de pescada con palangre de fondo realizado por esa frota e a existencia de repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables nin tampouco entre a prohibición da pesca de pescada con palangre de fondo coa conservación das poboacións de peixes a augas profundas, por non ser a pescada (especie obxectivo do palangre de fondo) unha das especies que aparecen enumeradas como especies de augas profundas no Anexo I do *Regulamento (UE) 2016/2336*. O único Ditame (e o seu complementario) que a Comisión tivo en conta para a adopción das medidas

restritivas establecidas no *Reglamento de Execución (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 estafe, length of nets, and number of hooks are often not provided. The benthic impacts of these gears are also largely unknown."*²²

49) Nos considerandos do *Reglamento de Execución (UE) 2022/1614* sinalase que no cubro da regra de tomar as decisións tendo como base os "mellores ditames científicos dispoñibles", os ditames que tiveron en conta foron unicamente dúas²³ emitidos polo *International Council for the Exploration of the Sea* (ICES) (Consello Internacional para a Exploración do Mar - CIEM). O primeiro, do ano 2021, determinaba as zonas de pesca en augas profundas existentes para as artes de contacto de fondo a unha profundidade comprendida entre 400 e 800 metros e identificaba unha lista de zonas nas que se coñece a existencia de ecosistemas mariños vulnerables ou a posibilidade de que existan. Con posterioridade emitiu outro ditame adicional no ano 2022 en que se incluíu as coordenadas das zonas de pesca en augas profundas existentes e da lista de zonas con ecosistemas mariños vulnerables en augas da Unión unicamente do Atlántico Nororiental. Isto son os únicos ditames que foron solicitados e valorados pola Comisión para a determinación das 87 zonas do Atlántico Nororiental onde se prohibiu a pesca.

Non consta que se solicitou ditame ao Comité científico, técnico e económico da pesca (CCTE, STEFC en inglés) nin se tivo en conta a outros centros de investigación de Estados membros da UE nos que a actividade pesqueira ten unha especial relevancia como son o Instituto Español de Oceanografía (IEO) ou o IFREMER de Francia, así como tampouco Ditames emitidos por Administracións de

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. Pódese consultar en <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-37530-avis-ciem-peche-eaux-profondes.pdf>

²³ Un ditame do ano 2021 e un complementario do ano 2022.

rexións europeas con forte presenza de actividade pesqueira e competencias nesa materia como a Comunidade Autónoma de Galicia.

Non parece cumprirse, por tanto, a recomendación realizada polo Comité Económico e Social Europeo (CESAMENTO) que no seu Ditame emitido sobre a Proposta de Regulamento²⁴ sinalaba que:

“1.4 O CESAMENTO reitera a necesidade de que calquera medida que se adopte neste ámbito estea baseada nos resultados das investigacións científicas, que deron ata o de agora óptimos resultados.”

50) Ademais hai que indicar que respecto de eses Ditames do ICES existen declaracións que realizaron membros do comité executivo do ICES, como Pablo Abanza²⁵ nas que critican a aplicación que deles realizou a Comisión Europea, e así afirma que “A Comisión fai unha interpretación moi nesgada do informe do Consello Internacional sobre a Exploración do Mar (ICES)” e tamén que “hai unha incoherencia, porque non se está tendo en conta a mellor información científica posible e nós témola”.

As declaracións que sinalan unha aplicación que podería reputarse lexitimamente como nesgada dos únicos ditames valorados pola Comisión para aprobar unha restrición á actividade económica dunha frota de pesca, supón unha quebra na aplicación da necesidade de xustificar esas limitacións na mellor información científica posible.

²⁴ Ditame do Comité Económico e Social Europeo sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeo e do Consello polo que se establecen condicións específicas aplicables á pesca de poboacións de augas profundas no Atlántico nordeste e disposicións relativas á pesca en augas internacionais do Atlántico nordeste, e derógase o Regulamento (CE) n ou 2347/2002 DO C 133do 9 de maio de 2013, p. 41

²⁵ Declaracións de Pablo Abanza na sección Somos Mar do xornal La Voz de Galicia edición dixital do 12 de outubro de 2022. Pódese consultar en https://www.lavozdegalicia.es/noticia/somosmar/pesca-marisqueo/2022/09/25/podes-mandar-pescadores-casa-saber-afectan-ecosistemas/0003_202209G25P31992.htm

51) A Comisión de acordo con unha regra de prudencia e tendo en conta que entre ambos os Regulamentos transcorreron case 6 anos, podería e debería solicitar outro ditame ao ICES ou a outro centro de investigación sobre se a arte de palangre de fondo, así como outras artes de pesca, teñen “repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables no contexto das augas profundas” (art. 1 *Regulamento (UE) 2016/2336*) antes de establecer restricións sen coñecer se produce ou non ese dano, restricións que van implicar unha alteración da competencia efectiva dos mercados e un dano a unha actividade pesqueira quizais irrecuperable. Non consta a este Pleno que se solicitaron.

52) A xuízo deste Pleno la aprobación dunhas restricións que levan consigo a interrupción dunha actividade económica a un sector produtivo como é o da pesca, que van afectar a unha serie concreta de frotas especializadas como a do palangre de fondo, que van ocasionar unha distorsión nun mercado outorgando vantaxes a operadores económicos que non obterían cun normal funcionamento competitivo do mesmo, parece recomendar un maior número de informes técnicos e un maior rigor no cumprimento da esixencia de acreditar que as decisións se toman en base aos mellores ditames científicos posibles que sirvan para probar, de forma indubidable, a existencia dunha relación de causalidade entre a restrición á competencia derivada deses Regulamentos e a consecución do obxectivo que perseguen. En este caso non sucedeu.

53) O **principio de proporcionalidade** esixe que no exercicio de calquera competencia comunitaria as medidas adoptadas non excedan do apropiado e necesario para alcanzar o obxectivo perseguido. Trátase dun dos principios xerais do Dereito Comunitario. Neste sentido a sentenza do Tribunal de Xustiza do 13 de novembro de 1990²⁶ afirmou que:

²⁶ Sentenza do Tribunal de Xustiza (Sala Quinta) do 13 de novembro de 1990. The Queen contra Minister of Agriculture, Fisheries and Food e The Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa e outros Petición de decisión prejudicial: High Court of Justice, Queen's Bench Division - Reino Unido. Asunto C -331/88, apartado 13.



“O principio de proporcionalidade, segundo reiterada xurisprudencia deste Tribunal de Xustiza, forma parte dos principios xerais do Dereito comunitario. En virtude deste principio, a legalidade da prohibición dunha actividade económica está supeditada ao requisito de que as medidas de prohibición sexan apropiadas e necesarias para o logro dos obxectivos lexitimamente perseguidos pola normativa controvertida, entendéndose que, cando se ofrezca unha elección entre varias medidas adecuadas, debe recorrerse á menos onerosa e que as desvantaxes ocasionadas non deben ser desproporcionadas con respecto aos obxectivos perseguidos”

O Tribunal de Xustiza esixe, por tanto, que no exercicio de calquera competencia comunitaria as medidas adoptadas non excedan do apropiado e necesario para alcanzar o obxectivo perseguido²⁷. Trátase dun principio que persegue controlar a legalidade da acción da Comisión.

54) Por iso é polo que a cuestión que haxa que responder para coñecer se estes Regulamentos cumpriron este principio, é se as prohibicións impostas polos mesmos son apropiadas e necesarias para previr repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables no contexto da pesca en augas profundas e garantir a conservación a longo prazo das poboacións de peixes de augas profundas ou sen son manifestamente inadecuadas. Como sinala o Tribunal de Xustiza na súa sentenza do 7 de setembro de 2006²⁸:

²⁷ “É xurisprudencia reiterada que o principio de proporcionalidade, que forma parte dos principios xerais do Dereito comunitario, esixe que os medios que aplica unha disposición comunitaria sexan aptos para alcanzar o obxectivo proposto e non vaian máis aló do que é necesario para alcanzalo”. Sentencia do Tribunal de Xustiza (Gran sala) do 6 de decembro de 2005, en os asuntos acumulados C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, apartado 68. Esta sentenza anulou o artigo 1, número 1, letra b), da Directiva 2002/2, que obrigaba aos fabricantes de pensos compostos, a pedimento do cliente, a comunicarlle a composición exacta dun penso, xa que considero que era é nulo á luz do principio de proporcionalidade

²⁸ Sentenza do Tribunal de Xustiza (Sala Segunda) do 7 de setembro de 2006. Reino de España contra Consello da Unión Europea. Asunto C-310/04.

“99. En consecuencia, trátase de saber non se a medida adoptada polo lexislador era a única ou a mellor posible, senón se era manifestamente inadecuada (...)”.

55) Vimos que a Comisión acordou as restricións en base a un único ditame do International Council for the Exploration of the Sea (ICES) - Consello Internacional para a Exploración do Mar (CIEM) e outro posterior complementario, sen que se solicitasen a ningunha outra institución outro ditame científico nin se valorases ou tivesen en conta outros xa existentes.

56) Vimos que a Comisión, durante o case seis anos que transcorreron entre a aprobación do *Regulamento (UE) 2016/2336* do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de decembro de 2016 e a aprobación do *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614* do 15 de setembro de 2022, non solicitou nin ao ICES nin a ningún outro centro de investigación ditame algún sobre se a aplicación da arte de palangre de fondo, así como outras artes de pesca, teñen “repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables no contexto das augas profundas” (art. 1 *Regulamento (UE) 2016/2336*).

57) Pero tamén vimos a postura crítica que responsables do ICES teñen da valoración e aplicación que do ditame elaborado polo ICES realizou a Comisión. Nesa crítica chégase a sinalar que non existe evidencia científica que acrediten que as artes de pesca fixa, como o palangre, afecten os ecosistemas vulnerables. Isto desvirtúa a posibilidade de considerar adecuada e apropiada a extensión das prohibicións de pesca impostas nos Regulamentos citados á arte de arrastre de fondo a unha arte distinta como é o de palangre de fondo ou demersal.

Neste sentido chégase a afirmar por parte do Vicepresidente do Comité Executivo do ICES²⁹ que:

²⁹ Declaracións de Pablo Abaunza na sección Somos Mar do xornal La Voz de Galicia edición dixital do 12 de outubro de 2022. Pódese consultar en https://www.lavozdegalicia.es/noticia/somosmar/pesca-marisqueo/2022/09/25/podes-mandar-pescadores-casa-saber-afectan-ecosistemas/0003_202209G25P31992.htm Subliñado engadido



"A Comisión fai unha interpretación moi nesgada do informe do Consello Internacional sobre a Exploración do Mar (ICES). O traballo baséase nos efectos sobre os ecosistemas mariños vulnerables que teñen as artes de arrastre de fondo móbiles, pero non temos esa mesma información sobre as artes fixas; é dicir, o palangre de fondo e as artes de enmalle."

(...)

"ICES fai o seu informe, non está a pensar en que vai facer a Comisión. E recolleu claramente que non coñecemos o impacto que teñen artes como o palangre ou o enmalle. Temos datos da presenza pesqueira, onde están as distintas frotas, pero non a intensidade das artes fixas porque aínda non hai maneira científica de facelo ben. Se non sabemos iso, tampouco se afecta moito ou pouco aos ecosistemas vulnerables. Dixémosllo á Comisión, pero seguiu adiante sen telo en conta

(...)

"Aquí, para min, hai unha incoherencia, porque non se está tendo en conta a mellor información científica posible e nós témola."

(...)

"Aquí o problema está en que ti non sabes se as artes fixas, o palangre en concreto, afecta significativamente ou non. Que afecta, seguro, pero é significativo? Na maior parte das zonas que agora se vedan son zonas nas que sempre pescou o palangre e aí seguen estando os hábitats. Pedíuselle que non fixese nada ata saber o efecto, que se está estudando. Era cuestión dun ano, dous como moito, pero non fixeron caso. "

55) Existen ademais outros Ditames como o estudo "*Comportamento e impacto das artes de pesca no fondo mariño*" de Pedro Riveiro Domínguez, Director da

neste informe que non consta no texto orixinal.



Escola Náutico Pesqueira de Ribeira de data 2 de decembro de 2022 que considera que dentro das artes de pesca hai que distinguir entre o palangre de fondo e o palangre demersal por diferentes características que ambos presentan. Entre elas, que están destinadas ás capturas de especies distintas, xa que o palangre de fondo emprégase para a captura das especies de fondo como congro, bacallau ou gata e o palangre demersal está destinado á captura da pescada merluccius merluccius, especie demersal con fortes desprazamentos verticais.

Nese estudo afirmase nas súas conclusións que:

“o palangre demersal, en tanto que arte fixa, ten unhas características e un impacto sobre o fondo mariño completamente diferente ao doutras artes de fondo e en particular, ao arrastre de fondo. En primeiro lugar, o palangre demersal é unha modalidade de pesca tradicional que aposta pola selectividade e sustentación dos recursos mariños. En segundo lugar, o palangre demersal utilízase para a captura da pescada e iso implica que se emprega mantendo unha elevación significativa con respecto ao fondo mariño. Todo iso contrasta co arrastre de fondo, que se despreza movéndose constantemente en contacto directo co leito mariño, capturando e/ou destruindo taxons e hábitats de ecosistemas mariños vulnerables que se atopa ao seu paso. En consecuencia, o impacto do palangre demersal sobre o fondo mariño e os seus ecosistemas é nulo.”

56) En conclusión, a Comisión non acredita solicitar e empregar a mellor información científica posible para tomar unha decisión tan grave como a aprobación de restricións á actividade dos operadores de palangre nesas 87 zonas. Ademais, coa información científica que tivo en consideración a Comisión para a aprobación do Regulamento, non se pode acreditar que as medidas prohibitivas impostas á frota de palangre para a captura da pescada nesas 87 zonas sexan apropiadas e necesarias para conseguir o obxectivo de “prever repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables no contexto da pesca

en augas profundas e garantir a conservación a longo prazo das poboacións de peixes de augas profundas”, xa que iso non se contén no Ditame do ICES que tivo en conta a Comisión para aprobar esa medida. Pola contra, existen outros Ditames que afirman o oposto, polo que as referidas medidas de prohibición de pesca impostas á frota de palangre nesas 87 zonas teñen un carácter manifestamente inadecuado en relación co obxectivo perseguido e, como vimos, supoñen unha intervención danosa para a competencia efectiva deste mercado polo que se considera a, a xuízo **deste Pleno, que se vulnerou o principio de proporcionalidade.**

Non parece compatible co principio de proporcionalidade que neste suposto no que, como vimos, a Comisión goza dunha ampla marxe de apreciación poida actuar en exercicio do mesmo sen analizar, coa mellor información dispoñible, as vantaxes e inconvenientes das súas decisións, sobre todo cando estas decisións implican a afectación a operadores económicos e ocasionan unha grave distorsión do proceso competitivo do mercado, outorgado vantaxes a determinadas e concretas empresas que non obtivesen cun normal funcionamento do mesmo. Aínda que unha disposición poida obrigar aos operadores para soportar a posibilidade de que se lle prohíba o exercicio dunha actividade económica, unha aplicación do principio de cautela esixe á Administración a realización dunha Avaliación de Impacto das súas actuacións que sirva para coñecer e medir as súas consecuencias antes de tomar esa decisión. Neste sentido a sentenza do Tribunal Xeral do 17 de maio de 2018³⁰ que anulou varios artigos do *Regulamento de Execución (UE) n° 781/2013* da Comisión, do 14 de agosto de 2013, sinala que:

“170 (...) Agora ben, non é compatible co principio de proporcionalidade afirmar que, nun ámbito no que a Comisión dispón dunha ampla marxe de apreciación, dita institución ten dereito a adoptar medidas sen verse obrigada a analizar as súas vantaxes e inconvenientes. En efecto, o recoñecemento

³⁰ Sentenza do Tribunal Xeral do 17 de maio de 2018, asunto T-584/13



dunha facultade de apreciación en favor da Administración ten como corolario necesario e indispensable a obrigação de exercela e de tomar en consideración toda a información pertinente para ese efecto. Esta conclusión resulta especialmente válida no marco da aplicación do principio de cautela, no que a Administración adopta medidas restritivas dos dereitos dos administrados baseándose, non nunha certeza científica, senón nunha incerteza: aínda que o administrado debe soportar a posibilidade de que se lle prohiba o exercicio dunha actividade económica aínda que nin tan sequera exista a certeza de que esta comporta un risco inaceptable, é preciso polo menos esixir á Administración que, na medida do posible, mida plenamente as consecuencias dos seus actos para os distintos intereses en xogo, comparadas coas eventuais consecuencias da súa inacción.

171 En conclusión, procede declarar que o principio de cautela obrigaba á Comisión para realizar unha avaliación de impacto das medidas previstas (...)”

57) Por tanto, é certo que os fins perseguidos de protección dos ecosistemas mariños vulnerables e conservación das poboacións de peixes de augas profundas, imponen a obrigação da adopción de medidas para conseguilos, e que nesta materia conta cunha ampla facultade de apreciación o lexislador comunitario. Pero tamén é certo que cando o lexislador comunitario adopta unha medida legislativa **debe de facelo tomando en consideración todos os datos e circunstancias da situación e ter en conta se con eles conséguense os obxectivos perseguidos pola norma que pretende aprobar, realizando para iso unha Elevación de Impacto e non debe de basear a súa decisión en datos erróneos, incompletos ou insuficientes.**

Neste caso non se acreditou que a extensión da aplicación da prohibición de pesca á frota de palangre de fondo nesas 87 zonas por parte do *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614* estean relacionadas cos obxectivos que persegue o que significa que as desvantaxes ocasionadas a esa frota son desproporcionadas, que a

decisión se ha adoptado sen ter en conta todos os datos dispoñibles, que se adoptou sen que se buscaron a mellor información científica para así tomar a decisión de prohibición en exercicio dunha efectiva e suficiente capacidade de apreciación, evitando tomala baseándose en datos incompletos e incorrectos, o que pon de manifesto o carácter inadecuado da medida e que implica que se incorreu nun erro manifesto por parte da Comisión. Neste sentido o TJUE na súa sentenza do 7 de setembro de 2006³¹ sinala que:

"120 É certo que cando o lexislador comunitario ha de valorar, como sucede no caso de autos, os efectos futuros dunha normativa que haxa de adoptar e devanditos efectos non poden preverse con exactitude, a súa valoración unicamente pode ser censurada se se revela manifestamente errónea á vista dos elementos de que dispoñía ao adoptar dicha normativa (sentenza Jippes e outros, antes citada, apartado 84, e xurisprudencia alí citada).

121 Tamén é verdade que a ampla facultade de apreciación do lexislador comunitario, que implica un control xudicial limitado do seu exercicio, non se aplica exclusivamente á natureza e ao alcance das disposicións que hai que adoptar, senón tamén, en certa medida, á comprobación dos datos de base (véxase, en particular, a sentenza do 25 de outubro de 2001, Italia/Consello, C-120/99, Rec. p. I-7997, apartado 44).

122 Con todo, devandito control xudicial, a pesar do seu alcance limitado, require que as institucións comunitarias das que emane o acto controvertido poidan demostrar ante o Tribunal de Xustiza que o acto foi adoptado mediante un exercicio efectivo da súa facultade de apreciación, o cal supón a toma en consideración de todos os datos e circunstancias pertinentes da situación que se pretendeu regular mediante o acto en cuestión. "

³¹ Sentenza do Tribunal de Xustiza (Sala Segunda) do 7 de setembro de 2006. Reino de España contra Consello da Unión Europea. Asunto C-310/04.

59) Por tanto, este Pleno considera non superada a fase b) da Avaliación do Impacto Competitivo (AIC) dunha norma³² por parte dos *Regulamentos de Execución (UE) 2022/1614*, da Comisión Europea do 15 de setembro de 2022 así como do *Regulamento (UE) 2016/2336* do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de decembro de 2016.

IV.- CONCLUSIÓNS

1.- Os poderes públicos poden intervir nos mercados cando, en exercicio da súa capacidade normativa e regulamentaria, aproban disposicións que afectan á actividade económica. Esa intervención pode chegar a obstaculizar o desenvolvemento das actividades que trata de regular en dano á competencia. Cando estou se produce atopariámonos ante unha intervención claramente limitadora da competencia nese sector de actividade, que esixirá que a mesma se deba de xustificar e motivar adecuadamente.

2.- Para evitar que as mencionadas actuacións públicas poidan ter efectos negativos nos mercados o que parece mais adecuado será analizar *ex ante* esas disposicións normativas para poder alertar deses perniciosos efectos e así corrixilos ou, en caso de ser necesaria a súa aprobación, xustificar os motivos desa intervención e adoptar a solución que sexa menos danosa. A aplicación dos principios de mellora da regulación (*better regulation*) no proceso lexislativo aconsellan a elaboración de "avaliacións de impacto" para evitar que a aprobación dunha disposición supoña a introdución de trabas inxustificadas nas actividades económicas.

³² Fase b) Analizar se as restricións á competencia introducidas están xustificadas para a consecución dos obxectivos que persegue a norma, segundo os principios de necesidade e proporcionalidade, e o resto de principios dunha boa regulación desde o punto de vista da competencia.

3.- *Regulamento (UE) 2016/2336* do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de decembro de 2016 aínda que sinala como obxectivos no seu art. 1 o “previr repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables no contexto da pesca en augas profundas e garantir a conservación a longo prazo das poboacións de peixes de augas profundas” establece un sistema de tripla limitación á actividade da pesca extractiva (por especie, zona e arte de pesca) de tal maneira que as limitacións á actividade económica de pesca extractiva que impón este Regulamento van ser máis amplas que as derivadas do previsto como obxectivo do mesmo no art. 1.

4.- O *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614* do 15 de setembro de 2022 determina un total de 87 zonas sobre a que existe unha prohibición inmediata e xeneral de pesca con artes de fondo a máis de 400 metros de profundidade. Dita prohibición comezou a aplicarse o 9 de outubro de 2022. As especies afectadas pola prohibición de pesca nesas 87 zonas non son só as poboacións de peixes de augas profundas, son tamén as demersales con hábitats e condicións biolóxicas diferentes das especies de augas profundas e con proxeccións de sustentación diferentes. Entre elas hai que destacar a pescada que constitúe a principal especie desembarcada pola frota galega.

5.- Ningún deses Regulamentos define cales son as artes, os aparellos e as frotas que, por razón da finalidade que se persegue co *Regulamento (UE) 2016/2336*, deben de quedar afectados por esas limitacións previstas no *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614* e no *Regulamento (UE) 2016/2336*.

6.- O *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614*, non ten en conta o impacto económico e social dos cambios propostos, como non o tivo o *Regulamento (UE) 2016/2336* do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de decembro de 2016.

7.- O impacto estimado é de redución de operacións pesqueiras de 1.100 buques, 4.400 tripulantes (o 40% do total galego), cun recorte salarial medio por persoa

ao redor dos 24.000 euros. Se se teñen en conta, ademais, os efectos indirectos, a perda sería de máis de 816 millóns de euros e, iso, sen ter en conta o seu impacto noutras actividades da cadea mar-industria, que afectarían o sector de loxística e ao comercial. A estrutura económica de Galicia depende do sector pesqueiro pola súa elevada achega ao seu PIB, o cal é especialmente relevante nas comarcas e concellos do litoral galego onde a actividade económica depende do mar, polo que é un sector crave na loita contra o despoboamento e o envellecemento da poboación nestas zonas sendo, por tanto un sector crave para a consecución dos Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable das Nacións Unidas.

8.- O mercado afectado por estes Regulamentos débese de definir como o de capturas de pesca fresca desembarcado nas lonxas galegas. Trátase dun mercado moi intervindo e regulado xa que existe limitacións impostas polas autoridades comunitarias.

9.- A prohibición de pescar con palangre de fondo nestas 87 zonas levará consigo a redución das capturas e, por tanto, de desembárquelos en Galicia da pescada capturada con esa arte así como ao incremento do seu prezo en poxa en prexuízo do consumidor, o que podería levar a ser expulsado ese produto do mercado, sendo esa elevación do prezo non unha consecuencia do xogo competitivo do mercado ou dunha limitación do Tope Admisible de Capturas (TAC) senón que sería a consecuencia da creación deliberada dunha situación de escaseza do produto (pescada de petisco) ocasionada por unha disposición normativa aprobada pola Comisión. Esta escaseza, deliberadamente creada pola norma levaría á probable substitución dese produto por outros similares, aos que non lles afecta a prohibición, e mesmo por outras especies, o que favorecería a outras frota comunitarias ou extracomunitarias, é dicir, a outros operadores económicos.

Tamén obrigará á frota de palangre ao seu desprazamento a aquelas outras zonas onde poidan realizar a súa actividade extractiva, o que implicaría unha maior concentración de frota nesas zonas que ocasionaría unha redución de capturas

por barco e por tanto da rendibilidade. Esta perda de rendibilidade podería levar á paralización desa frota e mesmo á súa paralización definitiva e desmantelamento.

Todo isto produciría unha grave distorsión do proceso competitivo nese mercado outorgado vantaxes a determinados e concretos operadores económicos que non obtivesen cun normal funcionamento do mesmo, o que sería consecuencia dunha decisión normativa, algo que os poderes públicos deben de evitar para non interferir no mercado favorecendo coa súa actuación a determinados sectores ou empresas en prexuízo doutros.

10.- Existindo restricións á competencia impostas por esas disposicións normativas é preciso determinar se se trata de restricións innecesarias ou desproporcionadas no funcionamento dos mercados, para o que haberá que realizar unha Avaliación de Impacto Competitivo (AIC).

11.- Os únicos ditames que nos consta n que tivo en conta a Comisión foron dous emitidos polo International Council for the Exploration of the Sea (ICES) (Consello Internacional para a Exploración do Mar – CIEM). Con todo eses ditames non avala na extensión da prohibición de pesca coa arte de de palangre de fondo nesas 87 zonas xa que non existe evidencia científica que acredite que devandita arte afecte os ecosistemas vulnerables. Non consta que se solicitasen ditames ao Comité científico, técnico e económico da pesca (CCTE) nin consta que se tivese en conta a outros centros de investigación de Estados membros da UE nin os Ditames emitidos por Administracións de rexións europeas. Non consta a este Pleno que a Comisión, a pesar de ter un prazo de case 6 anos, tivese a prudencia de solicitar ditame ao ICES ou a outro centro de investigación sobre se a arte de palangre de fondo, así como outras artes de pesca, teñen “repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables no contexto das augas profundas” (art. 1 *Regulamento (UE) 2016/2336*) antes de establecer as restricións.

12.- Da análise realizada do *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614*, así como do *Regulamento (UE) 2016/2336* pódese chegar á consideración razoada e razoable, a xuízo deste Pleno, que se incumpre o principio de necesidade xa que non se acreditou suficientemente, a xuízo deste Pleno, que exista unha relación de causalidade entre a prohibición da pesca de pescada con palangre de fondo realizado por esa frota e a produción de repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables nin tampouco entre a prohibición da pesca de pescada con palangre de fondo coa conservación das poboacións de peixes a augas profundas por non ser a pescada (especie obxectivo do palangre de fondo) unha das especies que aparecen enumeradas como especies de augas profundas.

13.- Da análise realizada do *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614*, así como do *Regulamento (UE) 2016/2336* pódese chegar á consideración que se incumpre o principio de proporcionalidade xa que a Comisión non acredita solicitar e empregar a mellor información científica posible para tomar a decisión de prohibir a pesca á frota de palangre nesas 87 zonas. Coa información científica que tivo en consideración a Comisión non se pode acreditar que as medidas prohibitivas impostas á frota de palangre sexan apropiadas e necesarias para conseguir o obxectivo de “prever repercusións adversas significativas nos ecosistemas mariños vulnerables no contexto da pesca en augas profundas e garantir a conservación a longo prazo das poboacións de peixes de augas profundas”, polo que as referidas medidas de prohibición de pesca impostas á frota de palangre nesas 87 zonas teñen un carácter manifestamente inadecuado en relación co obxectivo perseguido e supoñen unha intervención danosa para a competencia efectiva deste mercado.

14.- Non parece compatible co principio de proporcionalidade que neste suposto no que a Comisión goza dunha ampla marxe de apreciación poida actuar en exercicio do mesmo sen analizar, coa mellor información dispoñible, as vantaxes e inconvenientes das súas decisións, sobre todo cando estas decisións implican a

afectación a operadores económicos e ocasionan unha grave distorsión do proceso competitivo do mercado, outorgado vantaxes a determinadas e concretas empresas que non obtivesen cun normal funcionamento do mesmo. Aínda que unha disposición poida obrigar aos operadores para soportar a posibilidade de que se lle prohiba o exercicio dunha actividade económica, unha aplicación do principio de cautela esixe á Administración a realización dunha Avaliación de Impacto das súas actuacións que sirva para coñecer e medir as súas consecuencias antes de tomar esa decisión.

15.- Este Pleno, de acordo con o exposto, a información dispoñible e a aquela á que puido lexitimamente acceder para emitir o presente informe, considera non superada a Avaliación do Impacto Competitivo (AIC) dunha norma por parte do *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614*, da Comisión Europea do 15 de setembro de 2022 así como do *Regulamento (UE) 2016/2336* do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de decembro de 2016, o que leva á Comisión Galega da Competencia a:

RECOMENDAR

- a) suprimir a restrición imposta no *Regulamento de Execución (UE) 2022/1614* do 15 de setembro de 2022 de prohibición de capturas á frota de palangre de fondo ou demersal na 87 zonas sinaladas no mesmo mentres non supere dita norma a correspondente Avaliación de Impacto Competitivo (AIC),
- a) suspender a aplicación da mesma mentres iso non suceda, coa finalidade de evitar posibles distorsións á competencia efectiva do mercado que poderían ser de natureza irrecuperable.