



CONSEJO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

R E C E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO SOSTENIBLE	
	12 AGO. 2019	
	Registro General	1 Hora
	1300-25762	

Fecha: 9 de agosto de 2019
N/Ref.: CDCA/SC/Informe N 5/2019
Asunto: Informe sobre Proyecto Normativo

**CONSEJERÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO
SOSTENIBLE**
DIRECCIÓN GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA
C/ Tabladilla, s/n
41071 SEVILLA

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCÍA	
	CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, CONSUMIDORES, EMPRESAS Y UNIVERSIDAD Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	
	9 AGO 2019	
	Registro General	Sevilla

Adjunto se remite el **INFORME N 5/2019, SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2008, POR LA QUE SE ESTABLECE EL CENSO DE EMBARCACIONES MARISQUERAS DEDICADAS A LA CAPTURA DE MOLUSCOS BIVALVOS Y GASTERÓPODOS EN ANDALUCÍA**, emitido por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía en la sesión celebrada el día 9 de agosto de 2019.

**LA SECRETARÍA DEL CONSEJO
EL DIRECTOR DEL DPTO. DE ESTUDIOS,
ANÁLISIS DE MERCADOS Y
PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA**
P.A. (Art. 13.2 Ley 6/2007, de 26 de junio, de
Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía)



José Félix Riscos Gómez



INFORME N 5/2019, SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2008, POR LA QUE SE ESTABLECE EL CENSO DE EMBARCACIONES MARISQUERAS DEDICADAS A LA CAPTURA DE MOLUSCOS BIVALVOS Y GASTERÓPODOS EN ANDALUCÍA

Pleno

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral.

Vocal

D^a. María Cruz Inmaculada Arcos Vargas, Vocal Segundo.

Secretario del Consejo

D. José Félix Riscos Gómez.

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 9 de agosto de 2019, con la composición expresada y siendo ponente D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 29 de abril de 2019, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) un oficio de la Dirección General de Pesca y Acuicultura de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, solicitando la emisión del informe regulado en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, respecto del proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 23 de septiembre de 2008, por la que se establece el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía.

Junto al citado oficio, el órgano proponente de la norma adjuntaba el texto del proyecto normativo así como los Anexos I y II cumplimentados de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas; así como demás



documentación complementaria del expediente administrativo tramitado para la elaboración del presente proyecto normativo.

2. Con fecha 5 de agosto de 2019, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA elevaron a este Consejo la propuesta conjunta de Informe.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre¹.

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

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El texto normativo sometido a informe tiene por objeto la modificación de la citada Orden de 23 de septiembre de 2008, a fin de adecuarla a los cambios normativos acaecidos desde su aprobación. Asimismo, pretende regularizar la situación de determinadas embarcaciones que venían ejerciendo la actividad de marisqueo para la captura de moluscos bivalvos al amparo del Acuerdo de pesca fronterizo del Río Guadiana, y que no se encontraban incluidas en el censo de embarcaciones marisqueras.

El texto del proyecto de Orden está integrado por un artículo único y una Disposición final única, con la siguiente estructura:

- Artículo único. Consta de ocho puntos, con el siguiente contenido:

Uno. Se elimina el apartado 2 del artículo 1 de la Orden de 23 de septiembre de 2008. Dicho apartado excluía del ámbito de aplicación de la norma a las

¹ Conforme a la redacción vigente, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.

embarcaciones de pequeño tonelaje, que ejercían su actividad en rías y estuarios, reguladas en la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca, de 19 de noviembre de 1984.

Dos. Se elimina el apartado 3 del artículo 4, que aludía a la inclusión en la sección segunda del censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía de aquellas embarcaciones dedicadas de manera exclusiva a la captura de la chirla en el Golfo de Cádiz.

Tres. Se elimina el apartado 3 del artículo 6, por el que se consideraban en situación de alta en el censo a aquellas embarcaciones que hubiesen obtenido autorización temporal para desarrollar su actividad al amparo de acuerdos internacionales.

Cuatro. Se modifica el artículo 7, relativo a los requisitos de permanencia en el censo.

Cinco. Se modifica el apartado 5 del artículo 8, introduciendo un nuevo supuesto relativo a las bajas de embarcaciones que hayan sido objeto de sanción firme. Y, se añade un apartado 6 que tipifica como causa de baja el incumplimiento de los requisitos establecidos en la nueva redacción del artículo 7 contenida en el proyecto normativo objeto de informe.

Seis. Se elimina el artículo 10, que regulaba la incompatibilidad de pertenecer al censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía con la pertenencia a cualquier otro censo oficial que no fuese el de artes menores.

Siete. Se modifica el apartado 2 del artículo 11, relativo a los cambios temporales de modalidad.

Ocho. Se añade una Disposición adicional única, denominada "Embarcaciones del Acuerdo de pesca fronterizo del Río Guadiana". A través de esta previsión se incorporan a la Sección segunda del censo aquellas embarcaciones de artes menores, con base en el Golfo de Cádiz, que hayan ejercido con habitualidad la actividad marisquera al amparo del Acuerdo de Pesca fronterizo del río Guadiana. De igual modo, la Disposición regula un régimen de incompatibilidad para estas embarcaciones, que no podrán ejercer la actividad marisquera en aguas del caladero nacional del Golfo de Cádiz durante el período de vigencia de la autorización concedida por medio del Acuerdo fronterizo del río Guadiana.

- Disposición final única. Establece su entrada en vigor desde el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

IV. MARCO NORMATIVO

IV.I. Normativa internacional y europea

En el marco internacional, el 20 de diciembre de 1996, España ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982. Esta Convención insta a los Estados a incorporar a su ordenamiento interno las medidas de gestión responsable de los recursos pesqueros, tanto en sus zonas económicas exclusivas como en alta mar. Al ser dichos compromisos competencias reguladas por la Unión Europea, corresponde a sus instituciones la obligación de establecer las medidas necesarias en relación con los nacionales de los Estados miembros; así como la cooperación con terceros países y organismos internacionales para conservar y proteger los recursos vivos.

Por su parte, a raíz de la integración de España en la Comunidad Económica Europea - en la actualidad, la Unión Europea (en adelante, UE)-, las instituciones europeas han asumido las competencias estatales en materia de política pesquera, y la política pesquera común ha pasado a formar parte del ordenamiento interno.

La Política Pesquera Común (en adelante, PPC) de la UE comparte con la Política Agrícola Común (en adelante, PAC) el mismo fundamento jurídico (artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y los mismos objetivos, como son el aumentar la productividad, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los suministros y asegurar precios razonables al consumidor. Si bien, la PPC constituye un área de competencia compartida de la UE (artículo 4.2 d) del TFUE), debiendo regular la materia la UE o los Estados miembros, quien resulte ser más eficaz conforme con el principio de subsidiariedad, la conservación de los recursos biológicos marinos corresponde en exclusiva a la UE (artículo 3.1 d). Conforme con el artículo 2 del TFUE cuando los tratados atribuyen a la Unión una competencia exclusiva, solo la Unión podrá legislar, mientras que los Estados miembros o, en nuestro caso, las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) al tener España el poder territorialmente dividido, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión. Por tanto, en este caso, en lo que afecta a un área de competencia exclusiva de la UE (conservación de recursos biológicos marinos), el fundamento jurídico de la normativa adoptada por la Comunidad Autónoma de Andalucía necesariamente debe ser la norma generada por la UE, y en lo que afecta a la competencia compartida de la PPC (artículo 4 TFUE) habrá que estar al principio de subsidiariedad.

En este ámbito, podemos destacar las siguientes normas con incidencia en el presente Informe:

- Reglamento (UE) nº 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la Política Pesquera Común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1954/2003 y (CE) nº1224/2009 del Consejo, y se



derogan los Reglamentos (CE) nº 2371/2002 y (CE) nº 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo.

- Reglamento (UE) nº 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1184/2006 y (CE) nº 1224/2009 del Consejo y se deroga el Reglamento (CE) nº 104/2000 del Consejo.
- Reglamento (CE) nº 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 847/96, (CE) nº 2371/2002, (CE) nº 811/2004, (CE) nº 768/2005, (CE) nº 2115/2005, (CE) nº 2166/2005, (CE) nº 388/2006, (CE) nº 509/2007, (CE) nº 676/2007, (CE) nº 1098/2007, (CE) nº 1300/2008 y (CE) nº 1342/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) nº 2847/93, (CE) nº 1627/94 y (CE) nº 1966/2006.
- Reglamento de ejecución (UE) nº 404/2011 de la Comisión, de 8 de abril de 2011, que establece las normas de desarrollo del Reglamento de Control.

A efectos del presente Informe, en el Reglamento (UE) nº 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la Política Pesquera Común, se establece que el ámbito de aplicación de la PPC incluye tanto la conservación de los recursos biológicos marinos como la gestión de las pesquerías dedicadas a la explotación de los mismos.

En su Considerando sexto se dispone que la PPC debe contribuir al adecuado cumplimiento por parte de la Unión de las obligaciones internacionales que le incumben, en virtud de los instrumentos internacionales. Cuando los Estados miembros adopten medidas de conservación y gestión, para las que hayan sido facultados al amparo de la PPC, deben igualmente actuar de forma plenamente coherente con las obligaciones internacionales respecto a la conservación y cooperación impuestas por estos instrumentos internacionales².

² A tal efecto, citaremos los siguientes instrumentos:

- Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998, relativa a la celebración por la Comunidad Europea de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 y del Acuerdo de 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de dicha Convención (DO L 179 de 23.6.1998, p. 1).
- Decisión 98/414/CE del Consejo, de 8 de junio de 1998, relativa a la ratificación, por parte de la Comunidad Europea, del Acuerdo 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 (DO L 189 de 3.7.1998, p. 14).
- Acuerdo 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 (DO L 189 de 3.7.1998, p. 16).



En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2002, la Unión y sus Estados miembros se comprometieron a luchar contra la disminución continua de muchas poblaciones de peces. Por lo tanto, la Unión debe mejorar su PPC adoptando índices de explotación a fin de velar, en un plazo razonable, porque la explotación de los recursos biológicos marinos restablezca y mantenga las poblaciones de las especies capturadas por encima de niveles que puedan producir el rendimiento máximo sostenible.

Asimismo, se recoge que la PPC debe contribuir a la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y promover la consecución de los objetivos establecidos en dicha Estrategia.

En el Considerando decimoctavo establece que los buques pesqueros de la Unión deben tener igualdad de acceso a las aguas y los recursos de la Unión, en el respeto de las normas de la PPC.

Por su parte, el Considerando vigésimo sexto se recoge la necesidad de adoptar medidas para reducir los elevados niveles de capturas no deseadas y eliminar gradualmente los descartes.

El Considerando trigésimo quinto del Reglamento (UE) nº 1380/2013 atiende a la precaria situación económica del sector pesquero y a la dependencia de determinadas comunidades costeras respecto de la pesca, motivo por el que la PPC debe contribuir a la mejora de las condiciones de seguridad y de las condiciones laborales de los operadores del sector pesquero.

Asimismo, en el artículo 4 de dicho Reglamento se contiene un grupo de definiciones relativas a la PPC, entre las que se encuentran las siguientes:

- "Buque pesquero": entendido como cualquier buque equipado para la explotación comercial de los recursos biológicos marinos o con una almadraba.
- "Buque pesquero de la Unión": un buque pesquero que enarbola pabellón de un Estado miembro y está matriculado en la Unión.
- "Entrada en la flota pesquera": inscripción de un buque pesquero en el registro de la flota pesquera de un Estado miembro.
- "Operador": La persona física o jurídica que explota o posee una empresa dedicada a una actividad vinculada a cualquiera de las fases de las cadenas de producción, transformación, comercialización, distribución y venta al por menor de productos de la pesca y de la acuicultura.

-
- Decisión 96/428/CE del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativa a la aceptación por la Comunidad del Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar (DO L 177 de 16.7.1996, p. 24).
 - Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar (DO L 177 de 16.7.1996, p. 26).



En el artículo 24 se regulan los registros de la flota pesquera, estableciendo la obligación de los Estados miembros de registrar la información sobre la propiedad y las características de los buques y de las artes de pesca y sobre la actividad de los buques pesqueros de la Unión que enarbolen su pabellón. Se dispone, además, que los Estados miembros habrán de presentar la información sobre dichos registros a la Comisión, con fines de seguimiento del tamaño de las flotas de los distintos países.

Por otro lado, el Reglamento nº1224/2009, en su Considerando decimotercero, recoge que para asegurar que las actividades pesqueras solamente se emprendan conforme a las normas de la PPC, tales actividades deben estar sujetas a una licencia de pesca y, cuando se apliquen condiciones específicas, a una autorización de pesca. Asimismo, se dispone que habrán de aplicarse normas de mercado e identificación de los buques pesqueros y sus artes.

Cabe hacer notar que el objeto de dicho Reglamento es el establecimiento de un régimen comunitario de control, inspección, y observancia destinado a garantizar el cumplimiento de las normas de la PPC, y que posibilite:

- Vigilar la captura de las cantidades permitidas.
- Obtener aquellos datos necesarios que permitan una gestión adecuada de las posibilidades de pesca.
- Delimitar las funciones de los Estados miembros de la UE y las funciones de la Comisión.
- Asegurar que la aplicación de las normas se haga para todos los pescadores por igual, con un régimen de sanciones armonizadas en toda la UE.
- Garantizar una comprobación de los productos derivados de la pesca a través de la cadena de suministro.

En otro orden de consideraciones, interesa resaltar, también, que las normas de competencia para los productos pesqueros se establecen en el Reglamento 1379/2013. Dicho Reglamento dispone, en su artículo 40, que las normas sobre competencia (definidas en los artículos 101 a 106 TFUE y en sus disposiciones de aplicación) se aplican a los productos de la pesca y la acuicultura, salvo algunas excepciones específicas también establecidas en este Reglamento. En el Considerando tercero del Reglamento se afirma que la pesca desempeña un cometido muy importante en la economía de las regiones costeras de la Unión, incluidas las regiones ultra periféricas. De ahí, que se señale la conveniencia de adoptar medidas para promover la estabilidad del mercado y lograr una más estrecha adecuación entre la oferta y la demanda.

IV.II. Normativa estatal

En el ámbito estatal, el artículo 130.1 de la Constitución Española emplaza a los poderes públicos a desarrollar un proceso de modernización de todos los sectores económicos, con especial referencia al sector pesquero.



Los principios constitucionales de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y la función social de la riqueza nacional, contenidos en los artículos 38 y 128, son la base de la regulación del sector pesquero.

De conformidad con el artículo 149.1.19.^a de la CE, se atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas. A su vez, el artículo 148.1.11.^a establece la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura.

Los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la normativa básica del Estado en materia de ordenación del sector pesquero. Así pues, las CCAA, a través de sus Estatutos de Autonomías, ostentan las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la normativa básica del Estado respecto de las materias de ordenación del sector pesquero. La doctrina del Tribunal Constitucional ha dotado de contenido material a los títulos competenciales «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero».

Asimismo, el Estado ostenta competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (en este caso, para aprobar normas básicas de ordenación de la actividad comercial de productos pesqueros).

Al amparo de los títulos competenciales anteriores, se dicta la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado como norma de referencia en la materia.

IV.III. Normativa autonómica

En el ámbito autonómico, el artículo 48.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, (en adelante, EAA) otorga a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraba y pesca con artes menores.

En línea con lo anterior, y atendiendo a la importancia del sector pesquero, la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó en materia de pesca, la Ley 1/2002, de 4 de abril, de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina que establece directrices para la explotación racional de los recursos, encomendándose a la Consejería de Agricultura y Pesca el establecimiento de las medidas adecuadas de conservación, recuperación y fomento de los mismos. Define, así mismo las zonas marítimas protegidas y las reservas de pesca, que se convierten en figuras de gran importancia para la protección y regeneración de los caladeros andaluces.

El ámbito territorial de aplicación de la Ley se circunscribe, de una parte, a las aguas interiores de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a gestión, ordenación y control de los recursos y de la actividad pesquera marítima y extractiva en general, y, de otra, a todo el territorio de la Comunidad, así como a las aguas interiores, el mar



territorial y la zona económica exclusiva adyacente al litoral andaluz, cuando se refiere al marisqueo y la acuicultura o al desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de comercialización y de ordenación del sector pesquero.

En su Título III se regulan las condiciones del ejercicio de la pesca marítima profesional en aguas interiores y del marisqueo, estableciendo la obligatoriedad de la licencia para poder ejercer las actividades pesqueras. En concreto, en su artículo 19 se regula la inscripción de las embarcaciones que ejerzan la actividad pesquera en aguas interiores y marisqueo en el correspondiente censo, que deberá crear la Consejería con competencias en materia de pesca.

En desarrollo de la mencionada Ley 1/2002, el Decreto 387/2010, de 19 de octubre, por el que se regula el marisqueo en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece como condición para el ejercicio de la actividad de marisqueo profesional en una modalidad distinta al marisqueo a pie se exigirá la tenencia de una licencia, que será emitida por la Consejería competente en materia de pesca y acuicultura. Más específicamente, en el artículo 5.2 se señala que para la obtención de licencia de marisqueo desde embarcación será necesario que la embarcación esté incluida en el censo de embarcaciones específico de la modalidad de pesca que pretende realizar.

Por otra parte, cabe citar el Decreto 64/2012, de 13 de marzo, por el que se regulan las jornadas y horarios de las actividades de marisqueo y pesca profesional y el sistema de localización y seguimiento de embarcaciones pesqueras andaluzas.

Por último, ha de hacerse referencia a la Orden de 23 de septiembre de 2008, por la que se regula el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía, y que es precisamente la norma que se pretende modificar.

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

El objetivo perseguido por el proyecto normativo es la adecuación de la regulación contenida en la Orden de 23 de septiembre de 2008, por la que se establece el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos de Andalucía.

Se trataría, por tanto, de actualizar un censo ya existente de aquellas embarcaciones que se dedican a la captura de distintas especies de moluscos mediante la utilización de rastros o draga hidráulica, los cuales son arrastrados en contacto con el fondo, por medio de un cabo de tracción, ya sea a remolque mediante el avance propio de la embarcación o por utilización de su equipo de pesca desde una embarcación fondeada, incluyendo las que están ejerciendo dicha actividad según el Acuerdo de pesca fronterizo del Río Guadiana y, que actualmente, no estarían incluidas.



Su incidencia sobre el mercado en cuanto a número es bastante escasa por cuanto la nueva incorporación de embarcaciones que se derivan de dicho Acuerdo fronterizo es limitada. Como el mismo preámbulo de la norma proyectada reconoce: *“(...) existe un pequeño número de embarcaciones que han venido ejerciendo la actividad del marisqueo para la captura de moluscos bivalvos al amparo del Acuerdo de pesca fronterizo del Río Guadiana (gestionado a nivel nacional), y que no se encuentran incluidas en el censo de referencia (...)”*.

A mayor abundamiento, el propio Acuerdo antes citado cifra en un total de 25 el número de licencias con permiso para el arrastre de bivalvos para todo el conjunto nacional, siendo, por tanto, inferior su repercusión en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

No obstante, y para obtener un mapa de situación, con información del “Censo de marisquero” dependiente de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, con datos actualizados a 12 de marzo de 2019 y, según figura en su página web, existen un total de 215 embarcaciones marisqueras con arte de rastro y con puerto base en el litoral mediterráneo (Sección primera), a las que habría que añadir otras 127 que corresponden a las que tienen su puerto base en el litoral del Golfo de Cádiz (Sección segunda), lo que significa que afectaría a un total de 342 embarcaciones en el conjunto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Para hacernos una idea de su incidencia a nivel global sobre el total de la flota pesquera de nuestra Comunidad Autónoma, según datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a 31 de diciembre de 2018 el número de buques pesqueros ascendía a 1.442 en todas las modalidades de pesca, repartidos entre las provincias de Cádiz en primer lugar (498), seguido de Huelva (442), y a mayor distancia, por Málaga (254), Almería (214) y Granada (34), lo que representa el 16% del conjunto nacional cifrado en 8.972 embarcaciones, casi la mitad concentrada (4.400 buques) en Galicia.

Por ello, considerando la incidencia de este proyecto de Orden, el análisis deberá centrarse en la aplicación de los principios de buena regulación; fundamentalmente, los de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión a los requisitos específicos que establece este proyecto normativo, evitando aquellos que no estén justificados ni que sean proporcionados, y aquellos que puedan generar discriminación por razón de territorio o un marco regulador poco transparente.

VI. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.1. Observaciones generales sobre la mejora de la regulación económica

La mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos, mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el



desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

En tal sentido, merece la pena recordar que la imposición de cargas afecta al comportamiento de los agentes económicos, ralentizando sus operaciones, detrayendo recursos de otras actividades productivas, condicionando sus decisiones de inversión y generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. De ahí, la importancia de incentivar la producción de normas más transparentes, más fácilmente aplicables y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, coadyuve a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la ADCA aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Ello, en aras de que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del EAA.

Asimismo, tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), todas las Administraciones Públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título "*Garantía de las libertades de los operadores económicos*", preceptúa:

"Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia".

Para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regulador de los "*Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad*" dispone lo siguiente:

"Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos".



En lo que se refiere estrictamente a iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, enuncia los *“Principios de buena regulación”*, y determina que:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.

Los esfuerzos por incorporar al ordenamiento jurídico los principios de la *better and smart regulation* no se agotan con el análisis *ex ante* de los proyectos normativos por las instituciones que tienen encomendadas esa función consultiva.

Por ello, también interesa señalar aquí que el artículo 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), referido a la *“Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación”*, dispone lo siguiente:

“1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

Sentado lo anterior, este Consejo realizará el análisis del proyecto normativo remitido, de acuerdo con los principios enunciados *ut supra* y de conformidad con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

VI.2. Consideraciones particulares sobre el proyecto normativo

Desde la óptica de la buena regulación, que debe presidir la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, debemos recordar los principios reconocidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015.



Con base en los principios de necesidad y eficacia, toda norma debe estar justificada por una razón de interés general, y, además, habrá de concretar claramente la finalidad que pretende conseguir y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución (artículo 129.2 de la Ley 39/2015).

Así pues, la elaboración de toda norma debe recoger de forma precisa una definición clara de sus objetivos, y que tales objetivos se expliciten y sean coherentes con las medidas reguladoras que se detallan en el cuerpo de la misma. Esta definición va a permitir entender el porqué de la intervención, su oportunidad y su consistencia.

Cabe destacar que el artículo 5 de la LGUM también trata la aplicación de este principio a la regulación de la actividad económica. De acuerdo con la LGUM, el principio de necesidad es el primer presupuesto para regular el acceso o ejercicio de cualquier actividad. En consecuencia, el establecimiento de límites a la libre iniciativa económica solo quedará justificado cuando concorra alguna "*razón imperiosa de interés general*" de las previstas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Es decir, la LGUM solo admite como razones imperiosas de interés general las contempladas, con carácter cerrado, en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Así mismo, en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender el objetivo de interés público que se persiga. Todo ello, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, teniendo en cuenta que, generalmente, a mayor grado de intervención, mayor distorsión a la actividad económica se estará produciendo.

Por otra parte, las medidas que se establezcan deberán ser las adecuadas para alcanzar el objetivo de interés general propuesto o para hacer frente al fallo de mercado. Debe darse una relación de causalidad entre la intervención de regulación y la finalidad perseguida.

Y a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, autonómico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Además, toda iniciativa normativa debe atender a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

En el caso que nos ocupa, la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible afirma en el Anexo I de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, CDCA), que la propuesta de norma tiene por objeto la regulación de una actividad económica, un sector económico o



mercado, y que incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado, o en las actividades económicas.

Tal y como se ha indicado con anterioridad, el centro directivo proponente sostiene en el Anexo II de la Resolución del CDCA que el objetivo principal de la norma es regularizar la situación de un grupo de embarcaciones que han venido ejerciendo la actividad de marisqueo para la captura de moluscos bivalvos al amparo del Acuerdo de Pesca Fronterizo del río Guadiana y que no se encuentran incluidas en el censo de referencia, así como para adecuar la orden a las modificaciones normativas acontecidas desde su aprobación.

Por su parte, el órgano tramitador de la norma afirma igualmente en el citado Anexo II que la iniciativa normativa cumple con el principio de necesidad, al considerar que se encuentra justificada en razones de interés general y que con ella se da respuesta a los objetivos económicos y sociales expresados en la Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura marina.

En lo que se refiere al principio de proporcionalidad, la Consejería sostiene que la iniciativa normativa es proporcionada y que es el instrumento más adecuado para alcanzar los objetivos propuestos, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones.

Respecto al principio de eficacia, se señala que el proyecto normativo permite una explotación sostenible de los recursos naturales, garantizando el equilibrio entre la conservación de las poblaciones explotadas y la rentabilidad de las unidades productivas.

En cuanto a la eficiencia, se declara que la propuesta normativa no supondrá ningún tipo de carga administrativa para los ciudadanos, en tanto que la incorporación de las embarcaciones marisqueras al censo se realizará mediante un procedimiento interno que finalizaría con la aprobación de la propia Orden. Por su parte, se insiste en la idea de que el proyecto en tramitación no conlleva ni la creación ni el desarrollo de aplicaciones informáticas, ni de procedimientos administrativos. Y que tampoco supone la necesidad de solicitudes o modelos que deban normalizarse.

Sobre el principio de transparencia, se afirma que tanto los objetivos como su justificación han sido claramente definidos en el preámbulo de la norma. Además, se especifica que los documentos del proceso de elaboración del proyecto normativo se pondrán a disposición de la ciudadanía a través del Portal de la Transparencia de la Junta de Andalucía.

También, se hace referencia al principio de seguridad jurídica, al reflejar que el proyecto normativo resulta coherente con el resto del ordenamiento jurídico, contribuyendo a un marco normativo claro y de certidumbre.



En relación con la simplicidad, se manifiesta que las modificaciones propuestas van encaminadas a la adecuación de la presente Orden a los cambios normativos acaecidos desde su aprobación, en aras de alcanzar un marco normativo sencillo y claro.

Por último, en cuanto a la accesibilidad, la Consejería afirma que con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo se llevó a cabo, a través del Portal de la Transparencia de la Junta de Andalucía, consulta pública, al objeto de recabar la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones afectadas por la futura norma, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015. El centro tramitador de la norma también reconoce que someterá el texto normativo al trámite de audiencia, a través de su publicación en el Portal de la Transparencia de la Junta de Andalucía y mediante comunicación directa con las asociaciones que agrupan a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se verían afectados por la norma, al contemplar disposiciones generales que podrían afectar a los intereses de la ciudadanía.

En lo referente al impacto de la norma sobre la competencia efectiva, el órgano proponente reconoce únicamente que esta limita el libre acceso de los operadores al mercado, al imponer un régimen de intervención administrativa mediante la exigencia de una autorización para el acceso y ejercicio de la actividad. No obstante lo anterior, del análisis del articulado se evidencian otras afectaciones como pueda ser la necesidad de estar inscrito en el correspondiente censo para poder obtener la autorización para ejercer la actividad.

En relación con los efectos sobre la unidad de mercado, el centro directivo reconoce que el proyecto normativo regula o afecta al acceso de la actividad económica, así como a su ejercicio, mediante la imposición de la obligación de disponer de la correspondiente autorización y la obligación de estar inscritos en el censo. Respecto a la autorización, invoca como razones imperiosas de interés general que justifican su exigencia, la escasez de recursos naturales; e identifica como normas de rango legal de las que trae causa, la propia Ley 1/2002, de 4 de abril, de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina. El centro proponente no se manifiesta acerca de si el mecanismo de intervención empleado es proporcionado o no. Tampoco se pronuncia sobre si el proyecto normativo impone alguno de los requisitos expresamente prohibidos en el artículo 18.2 de la LGUM. Asimismo, la Consejería afirma que el contenido del proyecto normativo no genera duplicidades, siendo coherente con el resto del ordenamiento jurídico, y contribuyendo a la creación de un marco normativo claro y de certidumbre.

Respecto a la incidencia de la norma en las actividades económicas, la Consejería declara que la propuesta reguladora no afecta a las PYMES. En idéntico sentido, manifiesta que el proyecto normativo no afecta a la capacidad emprendedora ni a las actividades de investigación y desarrollo ni a las nuevas tecnologías. Por su parte, la Consejería considera que no se imponen obligaciones a las empresas que generen costes distintos a las de sus competidoras en otras CCAA. En línea con lo anterior, afirma que el proyecto de Orden no conlleva un incremento de los costes operativos.



Adicionalmente, la Consejería indica que la norma no tiene efectos sobre el empleo, ni sobre las personas consumidoras y usuarias. Por último, afirma que la propuesta normativa carece de efectos sobre los precios de los productos y servicios.

Realizadas estas consideraciones, y antes de entrar en el concreto análisis de aquellos aspectos del proyecto susceptibles de mejora desde la óptica de la regulación económica eficiente y la promoción de la competencia (y respecto de los que se efectuarán una serie de observaciones y recomendaciones), se quiere poner de manifiesto que el proyecto normativo incluye también algunos aspectos positivos.

A título de ejemplo, merece citarse la previsión contenida en el artículo 7.2, donde se establece que los requisitos de permanencia en el censo se verificarán de oficio por parte de la Dirección General de Pesca y Acuicultura. Desde el punto de vista de la simplificación administrativa, merece una valoración positiva la regulación contenida en este sentido, al permitir una adaptación a los principios de eficacia, eficiencia y eliminación de cargas para el administrado.

Este mecanismo se encuentra plenamente respaldado por la LGUM, al consagrarse en su artículo 7 el principio de simplificación de cargas, según el cual se habrá de garantizar que la intervención pública no genera un exceso de regulación o duplicidades, y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad. En el marco de las competencias ejecutivas, de comprobación, control e inspección de las autoridades competentes, este principio se traduce en no exigir al operador informaciones, documentación y registros cuando los mismos datos y documentos obran ya en poder de otra administración.

Recuérdese que la imposición de cargas afecta al comportamiento de los agentes económicos. De ahí, la importancia de que las normas sean realmente transparentes, fáciles de aplicar y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, que coadyuve a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias.

Por otro lado, y aunque *prima facie* pudiera considerarse como una medida positiva y procompetitiva la eliminación del artículo 10 de la Orden actualmente en vigor, en el que se regulan ciertas incompatibilidades para el ejercicio de la actividad —en concreto, en dicho precepto se disponía que aquellas embarcaciones que perteneciesen al censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía no podrían estar adscritas a cualquier otro censo distinto del de artes menores—, sin embargo, en la práctica, el efecto de esta modificación normativa se ve anulado al mantenerse en el artículo 11.2 la previsión de que las embarcaciones pertenecientes al censo que nos ocupa solo podrán alternar (aunque no simultanear) el desarrollo de su actividad con otras modalidades propias de las artes menores. De este modo, la supresión del artículo 10 no implica que las embarcaciones marisqueras puedan compatibilizar el desarrollo de su actividad pesquera con otras modalidades de actividad.



VI.2.1. Adecuación del proyecto a los principios de buena regulación

La primera objeción que cabe efectuar al contenido del proyecto, desde la óptica de los principios de una buena regulación económica, es que si bien es cierto que en el Anexo II cumplimentado por la Consejería se contiene una referencia a que se han tenido en cuenta los principios de buena regulación económica; sin embargo, conviene insistir en la necesidad de que en el preámbulo de la norma se justifique de forma más detallada la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación, así como una alusión a las razones imperiosas de interés general en las que encontraría fundamento la propuesta normativa, tales como la protección del medio ambiente o la escasez de recursos naturales.

En tal sentido, se recomienda la revisión del preámbulo normativo, a los efectos de justificar suficientemente que la norma proyectada se adecua a todos y cada uno de los principios de buena regulación. Todo ello, de conformidad con lo exigido por el artículo 129 de la Ley 39/2015.

VI.2.2. Sobre el ámbito de aplicación del censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía

En el artículo 1 de la Orden de 23 de septiembre de 2008, dedicado al objeto y ámbito de aplicación, se dispone que el objeto de dicha Orden es establecer el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía, así como las normas aplicables en su regulación.

Conviene resaltar que, a través de la presente modificación normativa, se lleva a cabo la supresión de algunos preceptos contenidos en la Orden de 23 de septiembre de 2008, y que inciden sobre el ámbito de aplicación del dicha norma, y de las embarcaciones objeto de inscripción en el censo de referencia. En concreto, se eliminan los siguientes apartados:

En primer lugar, el apartado 2 del artículo 1, por el que se excluían del ámbito de aplicación a aquellas embarcaciones de pequeño tonelaje, sin cubierta y que no utilizaban aparato mecánico para la realización de las faenas de marisqueo, que ejercían su actividad en rías y estuarios, reguladas en la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 19 de noviembre de 1984.

En segundo lugar, el apartado 3 del artículo 4, por el que se regulaba la inscripción de las embarcaciones dedicadas de manera exclusiva a la captura de la chirla en el Golfo de Cádiz en la Sección Segunda del Censo.

Por último, se suprime el apartado 3 del artículo 6 (dedicado a las Altas en el Censo), y que hace referencia a aquellas embarcaciones dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía que hubiesen obtenido autorización temporal para desarrollar su actividad al amparo de acuerdos internacionales, permitiendo que pudiesen seguir en situación de alta en el mismo durante dicho período.



En este sentido, ha de recordarse que el ámbito de validez circunscribe el área de aplicación de la norma, obedeciendo a ciertos criterios como son: territorial, temporal, material y personal. El ámbito territorial de validez es el lugar físico donde un precepto es aplicable; el temporal está constituido por el lapso durante el cual conserva su vigencia; el material, por la materia que regula; y el personal, por los sujetos a quienes obliga.

Partiendo de la premisa de que las leyes deben ser promulgadas de forma que permitan su conocimiento por todas “las personas obligadas”, el éxito en la aplicación del proyecto normativo dependerá de la capacidad que tenga para subsumir o reconocer actos particulares, cosas, y circunstancias en sus clasificaciones generales.

A través de tales modificaciones propuestas se producen alteraciones significativas respecto del ámbito de aplicación de la norma, sin que en el preámbulo de la misma se justifique (más allá de la referencia expresa al concreto supuesto de las embarcaciones dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía que hubiesen obtenido autorización temporal para desarrollar su actividad al amparo de acuerdos internacionales, en nuestro caso, del Acuerdo de pesca transfronterizo del Río Guadiana) en qué situación quedan las embarcaciones a las que se refieren los mencionados apartados (y, en particular, en relación con las embarcaciones de pequeño tonelaje, sin cubierta y que no utilizaban aparato mecánico para la realización de las faenas de marisqueo, que ejercían su actividad en rías y estuarios, reguladas en la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca, de 19 de noviembre de 1984; así como a las embarcaciones dedicadas de manera exclusiva a la captura de la chirla en el Golfo de Cádiz en la Sección Segunda del Censo), ni la adecuación de tales medidas a los principios de necesidad y la proporcionalidad, en el caso de que como consecuencia de tal modificación normativa se vean afectados las condiciones de acceso y/o de ejercicio para los referidos operadores económicos de este mercado.

Sobre la base de lo anterior, y en aras de la claridad normativa, la seguridad jurídica y a garantizar la propia eficacia de la norma dando debido cumplimiento a lo exigido por el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, resulta fundamental que la norma determine de una forma clara cuál es el régimen aplicable a los referidos operadores económicos concernidos por las modificaciones reglamentarias señaladas, así como la justificación de los principios de necesidad y proporcionalidad en el supuesto de que dichas modificaciones lleven aparejado el establecimiento de algún límite al acceso a la actividad económica o bien la exigencia del cumplimiento de requisitos para el desarrollo de la actividad.

VI.2.3. Sobre el ejercicio de la actividad condicionada a la inclusión en el censo y del carácter cerrado del mismo

Si bien, en el proyecto de Orden no se aborda directamente, debe llamarse la atención sobre un aspecto restrictivo del funcionamiento competitivo del mercado, cual es la existencia de requisitos previos de acceso al mercado, tales como la necesidad de



pertenencia al censo correspondiente para obtener la pertinente licencia para el ejercicio de la actividad.

A este respecto, en el apartado 1 del artículo 4 del Decreto 387/2010, de 19 de octubre, por el que se regula el marisqueo en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía se condiciona el ejercicio de la actividad de marisqueo distinta de la modalidad de marisqueo a pie a la tenencia de una licencia para ello. A su vez, el artículo 5.2 del citado Decreto establece que para la obtención de la licencia de marisqueo desde embarcación será necesario que la embarcación esté incluida en el censo de embarcaciones específico de la modalidad de pesca que se pretende realizar.

Por otro lado, en el artículo 9 del mismo Decreto se dispone que la licencia para la modalidad de marisqueo desde embarcación se concederá de oficio mediante Resolución de la persona titular de la Dirección General que ostente las competencias en materia de pesca y acuicultura, una vez comprobada la inclusión en el censo de embarcaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.2.

En tal sentido, el artículo 3.2 de la Orden de 23 de septiembre de 2008, por la que se establece el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía determina que se considerarán incluidas en el censo aquellas que, a la entrada en vigor de esta Orden, se encontrasen inscritas en el censo de embarcaciones marisqueras con rastro y las autorizadas al uso de draga hidráulica con puerto base en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el mercado de referencia, por tanto, el número de operadores económicos que pueden desarrollar su actividad se encuentra restringido (existe un *numerus clausus*), encontrándose limitado exclusivamente a la relación de embarcaciones que figuren inscritas en el mencionado censo. Ahora bien, esta limitación no se establece *ex novo*, sino que trae causa de lo dispuesto en los artículos 19 y 17.2 de la Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación Fomento y Control de la Pesca Marítima. También tiene su reflejo en los artículos 9.2 y 5.2 del Decreto 387/2010, de 19 de octubre.

Cabe resaltar, además, que en el artículo 5.1 de la Orden de 23 de septiembre de 2008 se reconoce expresamente el carácter cerrado del censo, no admitiéndose la posibilidad de entrada de nuevos operadores hasta que no se efectúen convocatorias motivadas en el supuesto reposición de vacantes ocasionadas en el censo por bajas que se produzcan en el mismo, y que no hayan sido cubiertas por embarcaciones de nueva construcción, así como por los Informes científicos disponibles en el momento que reflejen el estado y evolución de los recursos pesqueros. En el artículo 5.2 se prevé que los requisitos y criterios de baremación de las solicitudes de alta en el censo se regularán en la propia Resolución de convocatoria.

A través de la regulación proyectada, se sigue impidiendo el acceso al mercado de nuevos operadores, dado que las restantes disposiciones de la Orden, relativas a las altas, bajas y permutas tan solo prevén la posibilidad de causar a las embarcaciones marisqueras de nueva construcción en las que se haya aportado como baja principal embarcaciones pertenecientes al censo regulado en la Orden de 23 de septiembre de



2008 y al mismo caladero, una vez producida el alta en el Censo de la Flota Pesquera Operativa (artículo 6.1). Se reconoce, igualmente, la inclusión en el censo de aquellas embarcaciones afectadas por resolución judicial, decisión administrativa derivada de estimación de recursos o mediante la permuta de derechos (artículo 6.2).

El establecimiento de un censo, *per se*, constituye un régimen restrictivo de la competencia, habida cuenta de que el número de operadores económicos que puede concurrir al mercado se ve limitado desde el principio. En tal sentido, solo podrán mariscar aquellas embarcaciones que estén incluidas en el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía, para lo que, a su vez, resulta necesario que las embarcaciones cumplan una serie de requisitos.

Pero es que cabe advertir, adicionalmente, que el alcance de esta restricción a la competencia se ve agravado debido a su carácter cerrado, y su mantenimiento en el proyecto de Orden analizado implica el reconocimiento de un derecho exclusivo e indefinido de explotación de los recursos para las embarcaciones que figuren inscritas en dicho censo, e impide la entrada de nuevos operadores, así como la perpetuación de una situación de cierre de este mercado, lo cual supone una importante afectación a la competencia que debería fundamentarse por el órgano proponente en una razón imperiosa de interés general.

Téngase en cuenta que la LGUM, en su artículo 5, al regular los principios de necesidad y proporcionalidad, dispone que las “autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica” o “exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad”, motivarán su necesidad en la salvaguarda de “alguna razón imperiosa de interés general”. Y apostilla que cualquier límite o requisito impuesto en tales términos “deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.

Llegados a este punto, debemos traer a colación lo ya manifestado sobre el particular por este Consejo en anteriores Informes, como en el *Informe N 05/11 sobre el proyecto de Orden por la que se regula el marisqueo desde embarcación con rastros remolcados en el caladero nacional del Golfo de Cádiz, de 20 de junio de 2011*; o el *Informe N 1/12 sobre el proyecto de orden por la que se regulan los artes de trampa para la captura del pulpo en el litoral del Mediterráneo de Andalucía, de fecha 18 de junio de 2012*. En concreto, el reconocimiento de derechos exclusivos a determinados operadores económicos por los poderes públicos, ya sea para la explotación de recursos, para la producción de determinados bienes o la prestación de servicios implica una reducción considerable de la competencia potencial y efectiva en los mercados afectados. Con ello, “se otorga a sus agentes titulares una situación de preeminencia en el sector de actividad reservada, a la vez que se impide la entrada al mismo de competidores potenciales”.



Sobre la base de todo lo anterior, el mantenimiento de este censo de carácter cerrado debería justificarse en una razón imperiosa de interés general. Sin embargo, este ejercicio de justificación no parece haberse realizado adecuadamente por el órgano proponente de la norma ni en el texto del proyecto normativo ni en el Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016. Tampoco se aporta ningún elemento que permita evaluar la proporcionalidad de esta medida reguladora, cuya vigencia se mantiene, pese a la modificación de la Orden reguladora del referido censo. Por ello, parece conveniente que el órgano proponente reflexione sobre la adecuación de la misma a la consecución del fin último del proyecto, y que evalúe si se trata de una medida necesaria, descartando la existencia de otras posibles alternativas menos restrictivas para alcanzar el fin perseguido.

En último lugar y desde la óptica de la mejora de la regulación, se realiza una objeción respecto del hecho de que en las futuras convocatorias para acceder al censo que se publiquen se regulen los requisitos y criterios de baremación para las solicitudes de alta en el mismo. Teniendo en cuenta la necesidad de que en toda iniciativa normativa deben mantenerse unas condiciones claras, previsibles y de seguridad jurídica, que faciliten la comprensión de los operadores y la toma de decisiones, se recomienda que tales requisitos figuren expresamente en la presente orden a fin de evitar preeminencias y exclusiones injustificadas.

VI.2.4. De la restricción geográfica del censo

En el artículo 4 de la Orden de 23 de septiembre de 2008 se dispone la organización del censo, contemplándose la existencia dos secciones diferenciadas. Así, en la sección primera se inscribirán las embarcaciones con artes de rastro cuyo puerto base se encuentre en el litoral del Mediterráneo. Y en la segunda, se inscribirán las embarcaciones con rastro y las autorizadas al uso de draga hidráulica, cuyo puerto base se corresponda al litoral del Golfo de Cádiz.

Esta previsión normativa implica que el ejercicio de la actividad económica se vea restringido a un espacio geográfico concreto, dado que la inscripción en alguna de las secciones contempladas conlleva que la embarcación en cuestión solo podrá desarrollar la actividad en las áreas reconocidas al efecto, impidiendo la actividad extractiva en cualquier otra distinta de la autorizada en la que pudiese faenar.

Esta medida parece derivar de lo dispuesto en el artículo 11.1 del Decreto 387/2010, donde se dispone que la Consejería competente en materia de pesca y acuicultura podrá delimitar las zonas autorizadas para el ejercicio del marisqueo, en función de las distintas modalidades, artes empleadas o especies objetivo. Sin embargo, conviene poner de manifiesto que dicha restricción no contaría con la exención legal del artículo 4 de la LDC, al no venir contemplada en ninguna norma con rango legal.

Tal y como puso de manifiesto este Consejo en su *Informe N 5/2017 sobre el proyecto de Orden por la que se regula la captura de pulpo (*Octopus vulgaris*) con artes*



específicos en el caladero nacional del Golfo de Cádiz y se crea el censo de embarcaciones autorizadas para dicha actividad, de fecha 9 de febrero de 2017, "(...) la concreta pertenencia a un puerto base, así como el hecho de que se limite al litoral del Golfo de Cádiz constituye una evidente restricción a la libre competencia y a la unidad de mercado no justificada en la norma. Se trata de una limitación de carácter geográfico que, además, reduce de manera artificial el tamaño del mercado y se restringe el número de posibles competidores en la actividad del marisqueo del pulpo".

En tanto que la provincialización de la inclusión en el censo de las embarcaciones determina una barrera de entrada al mercado, además de una restricción al libre ejercicio, y una limitación a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos contraria a la LGUM, se recomienda que el órgano proponente sopesa la necesidad de su mantenimiento ahora que se está planteando una modificación de la Orden donde dicha medida se encuentra regulada.

VI.2.5. De la renovación de las licencias de marisqueo y de los requisitos de permanencia en el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos

En primer lugar, a través de la presente regulación se detecta una limitación en cuanto al número máximo de renovaciones permitidas, avocando a una autorización con carácter indefinido, que conllevará la imposibilidad de acceder al mercado de nuevos operadores.

En concreto, en la modalidad de marisqueo desde embarcación, la vigencia de las licencias que autorizan la actividad estará sometida al cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa de aplicación para la permanencia de la embarcación en el censo específico de la pesquería que pretende realizar, tal y como se deriva de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 6 del Decreto 387/2010, de 19 de octubre regula la vigencia y renovación del carné y licencias de marisqueo.

Como ya este Consejo hizo constar en su *Informe N 3/2019 sobre el proyecto de Orden por el que se regula la actividad de marisqueo a pie profesional en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, este hecho imposibilitaría el ejercicio de la actividad por parte de nuevos operadores que no tendrían opción de acceder a las licencias habilitantes para el ejercicio de la actividad al existir un procedimiento continuo y sin límite máximo de renovaciones de las ya existentes. Tal restricción supone una importante afectación a la competencia, con efectos negativos en el acceso de nuevos operadores económicos a este mercado.

Tal restricción no es fácilmente justificable sobre la base de una razón imperiosa de interés general, siendo recomendable una revisión de este precepto, en aras de conseguir la eliminación de una restricción a la competencia que se antoja injustificada y desproporcionada.



Otro aspecto relevante sobre el que conviene hacer hincapié es el de la incorporación de nuevas exigencias para poder permanecer en el censo. A este respecto, con arreglo a la nueva redacción dada al apartado 1.a) del artículo 7 del proyecto normativo, se exige a los operadores económicos la obligación de pertenencia al censo de artes menores para poder continuar inscritos en el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía.

A través de la presente regulación y desde la óptica de la competencia, se estaría introduciendo un nuevo requisito para el ejercicio de la actividad que hasta la fecha no se preveía. Con ello, se estaría imponiendo una doble obligación de pertenencia a distintos censos para poder ejercer la actividad. Esta medida se trata de una restricción que estaría dificultando el ejercicio de esta actividad y que no ha sido fundamentada en alguna de las razones de interés general reconocidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Por lo que sería recomendable, que el órgano proponente valorara si la medida propuesta estaría justificada, y dejara constancia, tanto en el preámbulo de la norma como en el propio expediente normativo, de su necesidad con base en alguna de las razones de interés general, así como de su proporcionalidad al objetivo perseguido, descartando que dicha finalidad no sería igualmente alcanzable con otras medidas menos restrictivas de la libre competencia.

A mayor abundamiento, el establecimiento de este tipo de requisitos podría resultar contrario al principio de simplificación de cargas consagrado en el artículo 7 de la LGUM, al imponerse unas obligaciones más gravosas para los operadores económicos afectados.

En línea con lo anteriormente expuesto hemos de hacer alusión a la modificación del artículo 11, en virtud de la que se reconoce la facultad que tienen las embarcaciones pertenecientes al censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía para alternar su actividad con la propia de la modalidad de artes menores, sin perjuicio de la correspondiente autorización. Si bien, en el mencionado precepto se establece la incompatibilidad de ejercer ambas actividades pesqueras simultáneamente, y tal previsión, como se indicó con anterioridad, haría restar toda su efectividad a la supresión del artículo 10 de la vigente Orden, regulador de las incompatibilidades para las embarcaciones inscritas en el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía. La referida medida reguladora supone otra restricción al ejercicio de la actividad marisquera. También se echa en falta una justificación en el preámbulo de la razón imperiosa de interés general que justifica dicha medida, por lo que sería conveniente su inclusión.

Adicionalmente, cabe llamar la atención sobre otro de los requisitos exigidos para la permanencia en el censo. Así, en el artículo 7.1.b) se obliga a los operadores económicos a realizar el ejercicio de la actividad de captura de moluscos bivalvos y gasterópodos durante, al menos, 60 días al año (computándose como días de actividad



marisquera aquellos en los que se registren ventas reglamentarias de moluscos bivalvos y/o gasterópodos en centros autorizados para la primera venta de productos), contemplándose una reducción proporcional del número exigido de días de actividad en los supuestos de cierre prolongado del caladero durante más de 15 días o en supuestos de fuerza mayor. En la actual redacción de la Orden se prevé que el requisito de la actividad marisquera se acredite al menos tres meses en el año natural anterior al requerimiento, pero a efectos de su justificación se computan aquellos en los que se hayan efectuado ventas, exigiéndose que sean al menos durante 40 días.

En consecuencia, en la práctica y a efectos del cumplimiento de este requisito de actividad durante un periodo mínimo, cabe advertir que se ha visto incrementado en 20 el número de días en los que se tienen que certificar ventas de moluscos para que las embarcaciones marisqueras puedan permanecer en el censo correspondiente. En tal sentido, sería recomendable que el órgano promotor justifique la necesidad y proporcionalidad de este cambio normativo frente al régimen actualmente en vigor para los operadores económicos que vienen ejerciendo su actividad en este mercado.

Por otro lado, hemos de destacar que tampoco se prevé la posibilidad de reducir el número mínimo de días de actividad exigidos en los supuestos de incapacidad temporal, maternidad o paternidad, en los que de forma análoga pudiera verse reducido proporcionalmente el número de días de actividad marisquera necesarios para la permanencia en el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía, a diferencia de lo que sucedía en relación con el proyecto de Orden en el que se regulaba la actividad de marisqueo a pie profesional en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía, remitido a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía y ya informado por este Consejo. En el caso de tal proyecto normativo, sí se reconocían tales situaciones, en aras de reducir proporcionalmente el número mínimo de días de actividad exigidos para la renovación de las licencias.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta de la Secretaría General y del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente

DICTAMEN

PRIMERO.- El proyecto normativo presenta un aspecto positivo, tal como la previsión contenida en el artículo 7.2, donde se establece que los requisitos de permanencia en el censo se verificarán de oficio por parte de la Dirección General de Pesca y Acuicultura. Desde el punto de vista de la simplificación administrativa, esta regulación permite una adaptación a los principios de eficacia, eficiencia y eliminación de cargas para el administrado. Además, se encuentra plenamente respaldado por la LGUM, al



consagrarse en su artículo 7 el principio de simplificación de cargas, según el cual se habrá de garantizar que la intervención pública no genera un exceso de regulación o duplicidades, y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad. En el marco de las competencias ejecutivas, de comprobación, control e inspección de las autoridades competentes, este principio se traduce en no exigir al operador informaciones, documentación y registros cuando los mismos datos y documentos obran ya en poder de otra administración.

SEGUNDO.- Teniendo en cuenta las medidas propuestas en el proyecto de Orden objeto de análisis, se recomienda la revisión del preámbulo normativo, a los efectos de justificar suficientemente que la norma proyectada se adecúa a todos y cada uno de los principios de buena regulación, cumpliendo así con lo exigido por el artículo 129.1 de la Ley 39/2015.

TERCERO.- En relación con el ámbito de aplicación del censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía, y en aras de la claridad normativa, la seguridad jurídica y a garantizar la propia eficacia de la norma dando debido cumplimiento a lo exigido por el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, resulta fundamental que la norma determine de una forma clara cuál es el régimen aplicable a los referidos operadores económicos concernidos por las modificaciones reglamentarias señaladas, así como la justificación de los principios de necesidad y proporcionalidad en el supuesto de que dichas modificaciones lleven aparejado el establecimiento de algún límite al acceso a la actividad económica o bien la exigencia del cumplimiento de requisitos para el desarrollo de la actividad.

CUARTO.- En el artículo 6 del proyecto de Orden se sigue impidiendo el acceso al mercado de nuevos operadores, dado que las restantes disposiciones de la Orden, relativas a las altas, bajas y permutas, tan solo prevén la posibilidad de causar a las embarcaciones marisqueras de nueva construcción en las que se haya aportado como baja principal embarcaciones pertenecientes al censo regulado en la Orden de 23 de septiembre de 2008 y al mismo caladero, una vez producida el alta en el Censo de la Flota Pesquera Operativa (apartado 1 artículo 6). Dicho aspecto habría que suprimirlo o justificarlo en la norma, conforme a los principios exigidos por la LEGUM, en orden a mantener dichas restricciones. El establecimiento de un censo, *per se*, constituye un régimen restrictivo de la competencia, habida cuenta de que el número de operadores económicos que puede concurrir al mercado se ve limitado desde el principio. En tal sentido, solo podrán mariscar aquellas embarcaciones que estén incluidas en el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía, para lo que, a su vez, resulta necesario que las embarcaciones cumplan una serie de requisitos.

Sobre la base de todo lo anterior, el mantenimiento de este censo de carácter cerrado debería justificarse en una razón imperiosa de interés general. Sin embargo, este ejercicio de justificación no parece haberse realizado adecuadamente por el órgano



proponente de la norma. Se recomienda que el órgano proponente reflexione sobre la adecuación de la misma a la consecución del fin último del proyecto normativo, y que evalúe si se trata de una medida necesaria, descartando la existencia de otras posibles alternativas menos restrictivas para alcanzar el fin perseguido.

QUINTO.- Este Consejo realiza una objeción respecto del hecho de que en las futuras convocatorias para acceder al censo que se publiquen se regulen los requisitos y criterios de baremación para las solicitudes de alta en el mismo. Teniendo en cuenta que en toda iniciativa normativa deben mantenerse unas condiciones claras, previsibles y de seguridad jurídica, que faciliten la comprensión de los operadores y la toma de decisiones, se recomienda que tales requisitos figuren expresamente en la presente orden a fin de evitar preeminencias y exclusiones injustificadas.

SEXTO.- El artículo 4 de la Orden de 23 de septiembre de 2008, dispone la organización del censo, contemplándose la existencia dos secciones diferenciadas. En la sección primera se inscribirán las embarcaciones con artes de rastro cuyo puerto base se encuentre en el litoral del Mediterráneo. Y en la segunda, se dispone que se inscribirán las embarcaciones con rastro y las autorizadas al uso de draga hidráulica, cuyo puerto base se corresponda al litoral del Golfo de Cádiz. Esta regulación implica que el ejercicio de la actividad económica, se vea restringido a un espacio geográfico concreto, dado que la inscripción en alguna de las secciones contempladas conlleva que la embarcación en cuestión solo podrá desarrollar la actividad en las áreas reconocidas al efecto, impidiendo la actividad extractiva en cualquier otra distinta de la autorizada en la que pudiese faenar. En definitiva, la provincialización de la inclusión en el censo de las embarcaciones determina una clara barrera de entrada al mercado, una restricción al libre ejercicio, y una limitación a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos contraria a la LGUM, por lo que se recomienda que el órgano proponente sopesa la necesidad de su mantenimiento en este momento que se está planteando una modificación de la Orden donde dicha medida se encuentra regulada.

SÉPTIMO.- En la modalidad de marisqueo desde embarcación, la vigencia de las licencias que autorizan la actividad estará sometida al cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa de aplicación para la permanencia de la embarcación en el censo específico de la pesquería que pretende realizar, tal y como se deriva de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 6 del Decreto 387/2010, de 19 de octubre regula la vigencia y renovación del carné y licencias de marisqueo. Este hecho imposibilitaría el ejercicio de la actividad por parte de nuevos operadores que no tendrían opción de acceder a las licencias habilitantes para el ejercicio de la actividad al existir un procedimiento continuo y sin límite máximo de renovaciones de las ya existentes. Tal restricción no es fácilmente justificable sobre la base de una razón imperiosa de interés general, siendo recomendable una revisión de este precepto, en aras de conseguir la eliminación de una restricción a la competencia que se antoja injustificada y desproporcionada.



de cargas consagrado en el artículo 7 de la LGUM, al imponerse unas obligaciones más gravosas para los operadores económicos afectados. En consecuencia, se recomienda que el órgano proponente valore si la medida propuesta estaría justificada, y dejara constancia, tanto en el preámbulo de la norma como en el propio expediente normativo, de su necesidad con base en alguna de las razones de interés general, así como de su proporcionalidad al objetivo perseguido, descartando que dicha finalidad no sería igualmente alcanzable con otras medidas menos restrictivas de la libre competencia.

NOVENO.- En cuanto a la modificación del artículo 11, en el que se reconoce la facultad que tienen las embarcaciones pertenecientes al censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía para alternar su actividad con la propia de la modalidad de artes menores, sin perjuicio de la correspondiente autorización. Si bien, en el mencionado precepto se establece la incompatibilidad de ejercer ambas actividades pesqueras simultáneamente, y tal previsión, haría restar toda su efectividad a la supresión del artículo 10 de la vigente Orden, regulador de las incompatibilidades para las embarcaciones inscritas en el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía. Esta medida reguladora supone otra restricción al ejercicio de la actividad marisquera. Además, se recomienda una justificación en el preámbulo de la norma de la razón imperiosa de interés general que justifica dicha medida.

DÉCIMO.- Con respecto a los requisitos exigidos para la permanencia en el censo el artículo 7.1.b) obliga a los operadores económicos a realizar el ejercicio de la actividad de captura de moluscos bivalvos y gasterópodos durante, al menos, 60 días al año (computándose como días de actividad marisquera aquellos en los que se registren ventas reglamentarias de moluscos bivalvos y/o gasterópodos en centros autorizados para la primera venta de productos), contemplándose una reducción proporcional del número exigido de días de actividad en los supuestos de cierre prolongado del caladero durante más de 15 días o en supuestos de fuerza mayor. En la actual redacción de la Orden se prevé que el requisito de la actividad marisquera se acredite al menos tres meses en el año natural anterior al requerimiento, pero a efectos de su justificación se computan aquellos en los que se hayan efectuado ventas, exigiéndose que sean al menos durante 40 días.

A efectos del cumplimiento de este requisito de actividad durante un periodo mínimo, cabe advertir que se ha visto incrementado en 20 el número de días en los que se tienen que certificar ventas de moluscos para que las embarcaciones marisqueras puedan permanecer en el censo correspondiente. En tal sentido, sería recomendable que el órgano promotor justifique la necesidad y proporcionalidad de este cambio normativo frente al régimen actualmente en vigor para los operadores económicos que vienen ejerciendo su actividad en este mercado. Por otro lado, tampoco se prevé la posibilidad de reducir el número mínimo de días de actividad exigidos en los supuestos de incapacidad temporal, maternidad o paternidad, en los que de forma análoga pudiera verse reducido proporcionalmente el número de días de actividad marisquera necesarios para la permanencia en el censo de embarcaciones marisqueras dedicadas



a la captura de moluscos bivalvos y gasterópodos en Andalucía, a diferencia de lo que sucedía en relación con el proyecto de Orden en el que se regulaba la actividad de marisqueo, a pie profesional en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se recomienda la reflexión sobre este aspecto, y su posible inclusión en la norma.

José Luis de Alcazar Sánchez Cañaveral

PRESIDENTE

María Cruz Inma

VOCAL SEGUN

José Félix Risco

SECRETARIO

P.A. (Artículo 13.2 Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción de Defensa de la Competencia de Andalucía)