



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL "PROYECTO DE ORDEN POLA QUE SE APRUEBAN LOS PLANES DE GESTIÓN PARA RECURSOS ESPECÍFICOS Y ALGAS EN GALICIA PARA EL TRIENIO 2025-2027"

Visto el "Proyecto de orden por la que se aprueban los planes de gestión para recursos específicos y algas en Galicia para el trienio 2025-2027", en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 43.2 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, esta Secretaría General Técnica emite el siguiente

INFORME:

I. FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL, ESTATUTARIA Y LEGAL

El artículo 148.1.11 establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en "materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura". Por otra parte, el artículo 149.1.19 otorga al Estado la competencia exclusiva sobre "la pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas".

Sobre la base de tal fundamento constitucional, el Estatuto de Autonomía para Galicia establece que corresponde a la Comunidad Autónoma gallega a competencia exclusiva sobre "la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura" (artículo 27.15), y sobre "las cofradías de pescadores" (artículo 27.29), así como el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado de la materia "ordenación del sector pesquero" (artículo 28.5).





Sobre el marisqueo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 9/2001, de 18 de enero, delimitó esta materia respecto de la de pesca indicando el siguiente:

"El criterio delimitador entre ambas materias, y que habrá de presidir nuestro enjuiciamiento, debemos situarlo en las artes lo técnicas que lees resulten propias a cada una de ellas. Las artes de pesca marítima permiten la actividad extractiva de especies diversas, entre ellas también de mariscos, mientras que las artes de marisqueo, sin desconocer su evolución, perfeccionamiento e innovación, han de ser específicas para la captura de mariscos y, además, de carácter selectivo, que, por ello, excluyan la de otras especies marinas, pues ya en nuestra STC 56/1989, F.2, llegamos a la conclusión, tras la exégesis realizada, de que <<la pesca eres un "genus" y él marisqueo una "species", por lo demás en el diferenciada por él Derecho de la CEE>>" (F.J.9º).

La regulación del marisqueo es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, sin limitación, además, a las aguas interiores. En la misma sentencia, el Tribunal señaló:

"En cuanto al ámbito físico del <<marisqueo>>, el art. 148.1.11 CE y el art. 27.15 EAG lo enuncian junto con la "pesca en aguas interiores", sin que esta última materia o aquella, la de marisqueo, expresen la restricción de su objeto a las aguas interiores. De los propios enunciados constitucional y estatutario ya hemos extraído la conclusión de que la acuicultura no tiene como referencia necesaria que su ejercicio se desarrolle en las aguas interiores [STC 103/1989, de 8 de junio, FJ 2 y 6 la)], y lo propio cabe declarar ahora en relación con el marisqueo. Es esta una conclusión a la cual conduce, no sólo la formulación de la propia materia por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, sino también, como hemos visto, la consideración del ámbito físico en el que dicha actividad venía ejerciéndose con anterioridad a la aprobación del texto constitucional" (F.J.9º).

En el ejercicio de estas competencias, el Parlamento de Galicia aprobó la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, modificada por la Ley





6/2009, de 11 de diciembre, que regula el marisqueo dentro de su título IV. Dentro de este título, el artículo 42 contempla la explotación de los recursos específicos, que son definidos en la propia ley como "aquellas especies marisqueras que por sus características biológicas, por su técnica de extracción o por las especificidades de su comercialización requieran un sistema de gestión que atienda estas particularidades".

La explotación de recursos específicos se realiza a través de planes de gestión aprobados por la consellería competente en materia de marisqueo, según establece tanto el artículo 158 del Decreto 15/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las artes, aparatos, útiles, equipación y técnicas permitidos para la extracción profesional de los recursos marinos vivos en aguas de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, como el artículo 4 del Decreto 153/2019, de 21 de noviembre, por el que se regula el régimen de conservación y explotación de los recursos marisqueros y de las algas, decreto este último que introduce, tal como indica su preámbulo, un nuevo concepto de planes de gestión al incluir objetivos biológicos, ecológicos, económicos y sociales a tres años, niveles de referencia e indicadores para su seguimiento, y que deben ser aprobados mediante orden de la consellería competente en materia de marisqueo, tal como dispone su artículo 12.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Tal como señala la memoria justificativa, la evolución producida en la explotación de los recursos específicos, las peculiares características de su extracción y el nivel de organización de los diferentes colectivos motivó la aprobación de la Orden de 30 de diciembre de 2015, por la que se regula la explotación de los recursos específicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, en la que se ordenan todos los aspectos que afectan a esta actividad, incluyendo las habilitaciones para acceder a la explotación junto con los planes de gestión; orden que fue modificada, para adaptarla a sus disposiciones, por el Decreto 153/2019, de 21 de noviembre.

A estas previsiones responde el presente proyecto, que tiene por objeto aprobar los planes de gestión para recursos específicos y algas para el trienio 2025-2027, y que fueron elaborados por las entidades de interés colectivo de





conformidad con la tramitación prevista en los artículos 16 a 18 del Decreto 153/2019, de 21 de noviembre .

III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

Respecto a su configuración, el proyecto consta de un preámbulo y 8 artículos que ofrecen el siguiente detalle:

Artículo 1. Objeto

Artículo 2. Percebe (*Pollicipes pollicipes*)

Artículo 3. Solénidos (*navaja/longueirón/longueirón viejo*)

Artículo 4. Equinodermos

Artículo 5. Oreja de mar

Artículo 6. Algas

Artículo 7. Anémonas

Artículo 8. Poliquetos

Completan el proyecto siete disposiciones adicionales y tres disposiciones finales. En cuanto a las disposiciones adicionales, la primera se refiere a las zonas de trabajo de los sectores de a pie y desde embarcación; la segunda contempla los topes de captura para el gabilán (*Scolotema laurentiana*); la tercera se refiere al empleo del chapuzón en los planes de gestión; la cuarta contempla las zonas de extracción de poliquetos por titulares de licencia de pesca marítima de recreo en superficie; la quinta se refiere a las actividad de semicultivo y de control de los bancos marisqueros; la sexta resalta la necesidad de disponer del permiso de explotación para realizar la actividad extractiva; y la séptima se refiere a los planes de gestión de recursos específicos y algas para el trienio 2028-2030.

En cuanto a las tres disposiciones finales, la primera se refiere a la consulta de los planes de gestión, la segunda contempla la facultad de desarrollo de lo dispuesto en la orden, y la tercera indica su entrada en vigor.





Por último, el proyecto recoge los cuadros que especifican los diferentes planes de gestión de recursos específicos y algas aprobados para el trienio 2025-2027.

IV. TRÁMITES REALIZADOS Y RESULTADO DE Los MISMOS

Las entidades asociativas del sector participaron en el procedimiento de elaboración de la presente disposición mediante la presentación de propuestas y consultas. Así, tal como consta en la memoria justificativa, una vez que tales entidades presentaron las propuestas de planes de gestión, hubo requerimientos en los que se les solicitó documentación que no había sido aportada con la solicitud y también para aclarar aspectos incluidos en la solicitud presentada. Hubo también consultas a los organismos medioambientales en el caso de planes en el ámbito del Parque Nacional de las Islas Atlánticas y de áreas sometidas a algún tipo de figura de protección ambiental. Finalmente, una vez evaluadas y elaboradas las propuestas de plan por parte de las jefaturas territoriales de la Consellería del Mar y enviadas a la Dirección General de Desarrollo Pesquero, se remitieron aquellas a las entidades titulares de los planes de gestión para efectuar observaciones en el plazo máximo de 5 días.

Determinados los planes, la elaboración del presente proyecto se llevó a cabo por la Dirección General de Desarrollo Pesquero, centro directivo a quien le corresponde, entre otras, las competencias relacionadas con la adopción de medidas tendentes a la mejora y explotación equilibrada de los recursos naturales en medio marino, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 50/2021, de 11 de marzo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consellería del Mar.

Debe indicarse que en el procedimiento de elaboración de la presente orden se prescindió del trámite de la consulta pública previa señalado en el art. 41.2 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, dado que la propuesta normativa viene a regular aspectos ya determinados en el Decreto 153/2019, de 21 de noviembre, teniendo en cuenta, además, que el contenido de las propuestas de los planes de gestión viene regulado normativamente en el anexo del citado decreto.





Sobre esta cuestión, el Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, en sentencia de 25 de enero de 2024, que resuelve el recurso contencioso-administrativo núm. 4070/2022, señaló:

"[...]En relación al trámite consulta previa, hay que comenzar recordando que en este caso la legitimación de la recurrente se limita a la incidencia que tiene la aprobación de los cuadros B de los planes de gestión del percebe, en cuanto delimitan zonas de extracción exclusiva de este recurso y zonas de reserva en que sí se podrá extraer la semilla de mejillón (previsión de exclusividad que solo se incorpora a algunos planes de gestión). Pero lo que en este caso está en cuestión no era ni la identificación de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa normativa -referida a la aprobación de los planes de gestión del percebe-, ni la necesidad y oportunidad de la aprobación de tales planes, ni los objetivos de los mismos, cuestiones todas ellas determinadas previamente por la normativa legal y reglamentaria, que obliga a tramitar estos planes de gestión, ni tampoco podía discutirse en un eventual trámite de consulta previa las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias: tanto la Ley de Pesca de Galicia como especialmente el Decreto 153/2019 establecen una regulación en la materia de la gestión de recursos marisqueros, que determina la necesidad de aprobar planes de gestión para recursos específicos, como el percebe, estableciendo los problemas que se pretenden solucionar con esos planes, los objetivos que están llamados a conseguir, la necesidad de su aprobación para que se pueda producir la extracción del recurso específico y de manera reglada se disciplina tanto el contenido de los planes como el procedimiento a seguir para su aprobación como incluso las fechas en que esa tramitación procedimental se debe producir, no en función de un proyecto que elabore autónomamente la Consellería, sino en función de propuestas que han de elaborar las Cofradías de pescadores, que son las organizaciones previstas por la ley directamente afectadas por la planificación de este recurso.

La Orden impugnada, a la hora de aprobar los planes presentados, por tanto, no viene a introducir ex novo la regulación completa de una materia, y un trámite de consulta anterior al inicio del procedimiento de tramitación, que se situara en el momento anterior a la formulación de las propuestas por las Cofradías, sería por completo ajeno a los intereses de las entidades del sector mejillonero, y carecería de verdadero contenido sustantivo, ya que antes de esas propuestas de delimitación de ZEP y ZEM no habría ninguna cuestión sobre la que podrían alegar: tales entidades del sector mejillonero conocen la necesidad de aprobar los planes de gestión de recursos





específicos como el percebe, incluso que tales planes, por mandato reglamentario, se tenían que presentar antes del 1 de octubre de 2021 (D. Transitoria Tercera de él Decreto 153/2019), y conocen la normativa que disciplina los contenidos que se deben reflejar en los planes de gestión.

En cuanto al contenido posible de los planes de gestión de recursos específicos tampoco la demandante podría haber alegado nada relevante en un eventual trámite de consulta previa al inicio del procedimiento, puesto que el contenido de las propuestas de los planes de gestión viene regulado normativamente en el Decreto 153/2019, en su Anexo: Objetivos generales y operacionales a tres años, indicadores y estrategias de actuación para alcanzar una gestión sostenible; Participantes; Evaluación de los recursos; Plan de extracción y medidas de conservación; acciones de conservación, mantenimiento, recuperación y mejora de los hábitats y zonas de producción; Información ambiental, Perspectiva sistémica: biodiversidad, uso del territorio, cambio climático e infraestructura verde, Plan de comercialización, Acciones formativas para una mejor gestión y conservación de los recursos marisqueros. Actividades de diversificación de la actividad marisquera con la fórmula de turismo marineró. Plan financiero a tres años. [...]”

Consta en el expediente la memoria justificativa sobre su legalidad, acierto y oportunidad; la memoria económico-financiera y el informe del Servicio de Técnico-Jurídico. Una vez finalizada la fase inicial de elaboración, el texto se aprobó por el conselleiro del Mar como proyecto de orden.

El proyecto de orden se publicó en la página web del portal de Transparencia y Gobierno abierto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno, y con lo previsto en el artículo 42.3 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, durante el período comprendido entre los días 4 y 13 de diciembre de 2024, sin que se hubieran recibido sugerencias a su contenido, tal como consta en el certificado de la Dirección del área de Administración Digital de la Agencia para la Modernización Tecnológica de Galicia de 16 de diciembre de 2024. Teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 42.5 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, se abrevió el plazo de exposición al mínimo de 7 días hábiles, dado que las medidas de conservación y explotación de los recursos que contienen los planes de gestión que aprueba la norma deben aplicarse a partir de 1 de enero del año 2025.





El proyecto fue informado favorablemente por la Dirección General de Presupuestos y Financiación Autonómico de la Consellería de Hacienda y Administración Pública el 3 de diciembre de 2024 al no tener coste económico.

Igualmente, con fecha 11 de de diciembre de 2024, la Dirección General de Promoción de la Igualdad de la Consellería de Política Social e Igualdad emitió informe indicando que la norma proyectada carece de repercusiones en cuestiones de género..

El proyecto también fue informado favorablemente por la Asesoría Jurídica el 19 de diciembre de 2024, al considerarlo conforme al ordenamiento jurídico.

Visto lo anterior, de acuerdo con los principios de buena regulación establecidos por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y, en particular, con los de necesidad, proporcionalidad y eficacia, esta norma contiene la regulación imprescindible para atender a su finalidad. Igualmente, cumple con el principio de seguridad jurídica al quedar engarzada con el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, teniendo en cuenta los aspectos analizados, el texto propuesto reúne los requisitos exigidos en la normativa de aplicación examinada anteriormente, por lo que esta Secretaría General Técnica informa favorablemente el proyecto de orden.

Santiago de Compostela, en la fecha de la firma electrónica
La secretaria general técnica

Marta Barreiro Castro

