



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN N° 1 / 2020

Sra. D.^a Vega ESTELLA IZQUIERDO
Presidenta, p.s.
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS
Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN
Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓS
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA
Sra. D.^a Elisa MOREU CARBONELL
Sra. D.^a M^a José PONCE MARTINEZ

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 14 de enero de 2020, emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón sobre el *Proyecto de Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por la que se aprueba el Plan General de Pesca de Aragón para la temporada 2020*.

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- Con fecha 26 de noviembre de 2019, tuvo entrada en el Registro del Consejo Consultivo de Aragón solicitud de Dictamen al Consejo Consultivo sobre el *"Proyecto de Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por la que se aprueba el Plan General de Pesca de Aragón para la temporada 2020"*, formulada por el Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, adjuntando copia del expediente administrativo numerado y foliado y con un índice.

Segundo.- Los documentos que integran el expediente administrativo remitido al Consejo Consultivo, tal y como se detalla en el índice, son los siguientes:

- Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, de 20 de mayo de 2019, por la que se acuerda "iniciar el procedimiento para la elaboración del Plan General de Pesca para la temporada 2020".
- Certificado del Secretario del Consejo de Pesca de Aragón, acreditativo de la celebración de reunión el 20 de junio de 2019, en la que se discutió sobre la propuesta del Plan General de Pesca de Aragón para el año 2020.
- Informe de evaluación sobre el impacto de género y sobre la expresión e identidad de género del proyecto de orden, evacuado el 24 de junio de 2019 por el Director General de Gestión Forestal, Caza y Pesca.
- Memoria económica y justificativa del proyecto de Orden mencionado, suscrita por el Director General de Gestión Forestal, Caza y Pesca, de fecha 4 de junio de 2019.
- Fotocopia de la página del Boletín Oficial de Aragón nº 134, de 11 de julio de 2019, donde figura el anuncio de la Dirección General de Gestión Forestal, Caza y Pesca por el que se abrió el periodo de información pública al proyecto de Orden por la que se aprueba el Plan General de Pesca de Aragón para la temporada 2020.
- Copia de los escritos dirigidos por el Director General de Gestión Forestal, Caza y Pesca, con fecha de 27 de junio de 2019, en cumplimiento del trámite de audiencia, a diversas instituciones, organismos, órganos, entidades o personas. Concretamente figuran escritos remitidos a: Futurpesca, Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, Asociación de Agentes para la Protección de la Naturaleza, Agrupación Defensa Sanitaria Acuícola de Aragón, Ecologistas en Acción, AEMS Ríos con Vida, Federación Aragonesa de Pesca y Casting, Comarca del Campo de Daroca, Comarca del Aranda, Comarca de la Ribera Baja del Ebro, Confederación Hidrográfica del Ebro, Confederación Hidrográfica del Júcar, Confederación Hidrográfica del Tajo, Departamento de Patología Animal de la Facultad de Veterinaria, General Jefe de la Guardia Civil en Aragón, Subdirección General de Biodiversidad y Medio Natural del Ministerio para la Transición Ecológica, Dirección General de Turismo del Gobierno de Aragón, Director del INAGA y Dirección General de Desarrollo Rural del Gobierno de Aragón.
- Un primer borrador del proyecto de Orden.
- Alegaciones presentadas por: el Ayuntamiento de Villarluengo, la Confederación Hidrográfica del Júcar y la Asociación de Agentes para la Protección de la Naturaleza en Aragón.
- Informe emitido por el Jefe de Servicio de Caza, Pesca y Medio Acuático relativo a las alegaciones presentadas.
- Un segundo borrador del proyecto de Orden, de 5 de septiembre de 2019.
- Informe de 22 de octubre de 2019, del Secretario General Técnico del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.
- Informe de la Letrada de los Servicios Jurídicos.

- Tercera versión del proyecto de Orden por la que se aprueba el Plan General de Pesca para la temporada 2020.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Carácter preceptivo del dictamen del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

- 1 De acuerdo con lo señalado en el artículo 50.1.c) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA) y en el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (Ley 1/2009 en lo sucesivo), este órgano consultivo será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. Por otra parte, la intervención del Consejo Consultivo no es vinculante, pues los dictámenes que recaen en los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones no tienen ese carácter, según el artículo 14.1 de la Ley 1/2009, en relación con lo previsto en el artículo 15.3 de la misma norma. La competencia corresponde al Pleno del Consejo Consultivo, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009 de 30 de marzo.

II

Título competencial y naturaleza del proyecto: reglamento ejecutivo

- 2 El artículo 71.23ª del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAA), aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de caza, pesca fluvial y lacustre y acuicultura, así como la protección de los ecosistemas en los que se desarrollen estas actividades, promoviendo reversiones económicas en la mejora de las condiciones ambientales del medio natural aragonés.
- 3 El EAA, en su artículo 71.22ª, también atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón las competencias para dictar normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje; y en su artículo 75.3ª, como competencia compartida con el Estado, se señala la protección del medio ambiente que, en todo caso, incluye la regulación del sistema de intervención administrativa de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente, la regulación de los recursos naturales, la flora y fauna y la biodiversidad, la prevención y corrección de la generación de los residuos, de la contaminación atmosférica, del suelo y del subsuelo, así como el abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas.
- 4 La Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Pesca de Aragón, se aprueba en ejecución de las competencias autonómicas y establece, en su artículo 36, que, con el fin de regular el ejercicio

de la pesca, el Consejero competente en la materia, oído el Consejo de Pesca de Aragón, aprobará mediante Orden, con carácter anual, el Plan General de Pesca de Aragón.

5 El artículo 12.10 de la LPGA, dispone que la titularidad de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma. No obstante, el artículo 43 de la misma Ley establece que la potestad reglamentaria pueden ejercerla los miembros del Gobierno cuando los habilite para ello una Ley o reglamento aprobado por el Gobierno. Por lo tanto, existe habilitación en la Ley de Pesca para que pueda dictar esta norma el Consejero competente en la materia mediante Orden.

6 La naturaleza de reglamento ejecutivo del denominado "Plan General de Pesca de Aragón", así como el carácter preceptivo de este dictamen, ha sido doctrina constante de este Consejo Consultivo y de su antecesora, la Comisión Jurídica Asesora: así, por ejemplo, el dictamen 208/2002, de 18 de diciembre, de la Comisión Jurídica Asesora ya señaló lo siguiente:

"Debe tenerse en cuenta, así, que el proyecto de Orden tiene por objeto establecer normas de carácter general para regular la actividad de la pesca en el territorio de la Comunidad Autónoma y, por ello, constituye una disposición de carácter general que tiene que ser plasmación efectiva de la potestad reglamentaria.

El carácter ejecutivo de la norma sometida a dictamen dimana de su función de desarrollo del estricto contenido del artículo 36 de la Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Pesca en Aragón, en el que se hace referencia a materias reguladas en diversos preceptos, entre los cuales pueden enumerarse los contenidos en los artículos 6 (especies objeto de pesca), 7 (medidas de las piezas capturadas), 8 (artes y medios de pesca), 9 (cebos), 10 (períodos hábiles para la pesca), 16, 17 y 18 (cotos de pesca), 21 (escenarios para eventos deportivos), 22 (tramos de pesca intensiva), 23 (tramos de captura y suelta) y 24 (aguas de alta montaña y aguas habitadas por la trucha)."

7 Y esta naturaleza de reglamento ejecutivo y, por ende, del carácter preceptivo de nuestro dictamen se ha mantenido de manera constante al examinar las sucesivas Ordenes que han ido aprobando los correspondientes Planes Generales de Pesca en Aragón, como en los Dictámenes 185/2014, de 22 de diciembre, referente al Plan de Pesca para el año 2015; el 24/2016, de 19 de enero, para el Plan de Pesca del año 2016; el 1/2017, de 31 de enero, para el Plan de Pesca de 2017; el 1/2018, de 30 de enero, para el Plan de Pesca de 2018 y el 3/2019 para el Plan de Pesca de 2019.

8 Por último, ante la consulta del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad a este Consejo Consultivo, sobre la posibilidad de que no resulte preceptivo la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón en las órdenes anuales por las que se aprueban los Planes Generales de Caza y Pesca, este órgano consultivo, en su Dictamen 108/2017, de 16 de mayo, señaló lo siguiente:

"Las Órdenes por las que se aprueban los Planes Generales de Caza y Pesca, no son consecuencia únicamente de la potestad de planificación, que también lo son, sino que se dictan como consecuencia de una norma de rango legal, las Leyes de Caza de Aragón y de Pesca en Aragón, que acotan el campo de las normas reglamentarias, al mismo tiempo que sientan los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que tienen que establecer las normas de aplicación en colaboración con dichas leyes. Y, además, se trata de unas normas, que exigen ser dictada en aplicación de Ley de Caza de Aragón y de Pesca en Aragón, innovando en su desarrollo el ordenamiento jurídico propio."

9 El citado Dictamen concluye de la siguiente manera:

"Las órdenes aprobatorias de los planes generales anuales de caza y pesca tienen naturaleza reglamentaria, son reglamentos ejecutivos de carácter temporal, y su aprobación se halla sometida al dictamen previo y preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón".

- 10 Por lo tanto, resulta clara e indubitada la condición de reglamento ejecutivo de la Orden por la que se aprueba el Plan General de Pesca para la temporada 2020 y el carácter preceptivo del dictamen de este órgano consultivo.

III

Procedimiento de elaboración

- 11 Con carácter previo al análisis del proyecto, resulta necesario tener en cuenta el impacto que tiene la aprobación y entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC en adelante) y su aplicación, conforme a lo establecido sobre la misma en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018, del Tribunal Constitucional (publicada en el BOE 22/06/2018). Sobre esta cuestión nos hemos pronunciado con mayor amplitud en varios dictámenes anteriores. Por todos, en el Dictamen 175/2018, de 11 de julio de 2018, al que ahora nos remitimos. Allí explicábamos que en el fallo de esta Sentencia se declara la inconstitucionalidad de determinados párrafos o incisos de algunos artículos de la Ley (párrafo segundo del art. 6.4, los incisos "o Consejo de Gobierno Respectivo" y "o de las consejerías de Gobierno" del párrafo tercero del art. 129.4 y el apartado 2 de la disposición final primera); se declara asimismo que determinados artículos son contrarios al orden constitucional de competencias, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7.b) (artículos 129 –salvo apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133) y en el fundamento jurídico 7.c) (artículos 132 y 133, salvo el inciso inicial de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4); y se lleva a cabo una interpretación de conformidad por lo que respecta a la disposición adicional segunda, párrafo segundo, en los términos del fundamento jurídico 11.f).
- 12 La LPAC se ha visto especialmente afectada en la regulación del Título VI "*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*" por la citada Sentencia 55/2018 del Tribunal Constitucional. No podemos olvidar que esta Sentencia tiene su antecedente inmediato en la STC 91/2017, en la que se resolvió la impugnación realizada por el Gobierno de Canarias sobre los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible; artículos que sirvieron de precedente de algunas de las cuestiones incluidas posteriormente en la LPAC. En la STC 91/2017, se argumenta que, en la regulación de toda iniciativa normativa, el procedimiento legislativo debe quedar excluido de su ámbito de aplicación, mientras que los procedimientos que tengan por objeto la elaboración de las disposiciones reglamentarias sí que pueden ser objeto de interferencias por parte de la legislación básica, con base en el título competencial relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
- 13 Este procedimiento se ha iniciado mediante Orden del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, de fecha 20 de mayo de 2019, es decir, una vez entrada en vigor la Ley 39/2015, por lo que son de aplicación no solamente las previsiones contenidas en la LPGA, sino también las contenidas en las normas básicas del Título VI de la LPAC en su interpretación conforme a la STC 55/2018. Dado el carácter reglamentario del proyecto de Orden cuya aprobación se pretende, el procedimiento que debe seguirse hasta su inserción en el ordenamiento jurídico debe respetar las disposiciones básicas establecidas en los artículos 127 y siguientes de la LPAC y la regulación propia de la Comunidad Autónoma de Aragón recogida en la LPGA.
- 14 Con carácter general y como cuestión previa, a la vista del expediente remitido se comprueba que en la tramitación del proyecto se han respetado los principios de buena regulación

previstos en el artículo 129 LPAC, quedando suficientemente justificada en la parte expositiva del proyecto de orden la adecuación a dichos principios.

- 15 Iniciación del procedimiento. El procedimiento se ha incoado correctamente mediante Orden del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón de 20 de mayo de 2019, por la que se dispone iniciar el procedimiento para la elaboración del Plan General de Pesca para la temporada 2020. La Orden ha sido dictada por el órgano competente, el Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 317/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica de ese Departamento, vigente en el momento en el que se acordó la incoación del expediente, y de conformidad con el artículo 47 de la LPGA. Resulta necesaria la elaboración de una orden de inicio del procedimiento en aplicación de la normativa reguladora del procedimiento administrativo (artículos 58 y 59 de la LPAC).
- 16 En esta Orden se encomienda la elaboración de la norma a la Dirección General de Gestión Forestal, Caza y Pesca, y se acuerda someter el proyecto de Orden al trámite de audiencia por plazo de un mes a las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que representan los intereses piscícolas en la Comunidad Autónoma y cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición, así como realizar adicionalmente el trámite de información pública mediante la publicación del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial de Aragón.
- 17 Consulta pública previa. Dentro de las novedades introducidas por la LPAC, en la elaboración de un proyecto normativo hay que tener en cuenta que el artículo 133 introduce un nuevo trámite con carácter previo a la elaboración de un proyecto de ley o de reglamento, denominado consulta pública previa, que contempla la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos. De este artículo, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia mencionada (STC 55/2018), sólo mantiene el carácter básico, y únicamente respecto a iniciativas reglamentarias, del primer inciso de apartado 1: *"Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento se sustanciará una consulta pública"*, así como el primer párrafo del apartado 4: *"Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen"*.
- 18 Debemos llamar la atención de que el segundo párrafo de este apartado 4, complementario del primero en cuanto a las excepciones al trámite de consulta pública (que preveía la posibilidad de omitir la consulta pública previa cuando la propuesta normativa no tenga impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, así como en los casos de urgencia), no resulta aplicable a las Comunidades Autónomas, sí a las entidades locales. Se da la paradoja de que, en tanto en cuanto la Comunidad Autónoma de Aragón no lo regule de manera expresa el margen de excepción es menor, por lo que este Consejo Consultivo ya lo sometió a la consideración del Gobierno de Aragón para que, en el caso de que lo considerara oportuno, tramitara la oportuna modificación normativa para la adaptación de la normativa aragonesa a la legislación básica del Estado en su interpretación conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- 19 Como hemos dicho, el artículo 133 de esta norma exige que, con carácter previo a la elaboración de un reglamento, se efectúe consulta pública, en la que se ha de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas

por la futura norma. La realización de este trámite de consulta pública previa no excluye la realización de los trámites de audiencia e información pública cuando sea necesario. En la parte expositiva de la Orden de inicio se argumenta que tras la publicación de la STC 55/2018, no resulta aplicable a la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas la obligación de que la consulta previa se realice a través de la página web, y expone que, en este caso, se cumple mediante la convocatoria presencial, antes de la elaboración de la norma, de los tres Consejos de pesca provinciales y del Consejo de Pesca de Aragón, en donde participan los representantes de las organizaciones y asociaciones más vinculadas con la pesca en Aragón. A mayor abundamiento, se justifica en el expediente, tanto en la memoria justificativa como en el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, que la aprobación del Plan General de Pesca se realiza de forma anual, por mandato legal expreso de la ley de Pesca, por lo que no existe otra posible solución alternativa, sea regulatoria o no que excepcione su aprobación.

- 20 Efectivamente, en este momento, y a la vista del expediente tramitado, tal y como concluíamos en nuestro Dictamen nº 3/2019, resulta suficiente, a juicio de este Consejo Consultivo, la realización de la consulta a través de los Consejos de Pesca.
- 21 Informe de evaluación sobre el impacto de género. La Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, establece en su artículo 18 el mandato a los poderes públicos de incorporar la evaluación previa del impacto de género en el desarrollo de su normativa, para garantizar la integración del principio de igualdad entre mujeres y hombres. En la tramitación de proyectos de reglamento, esta evaluación consistirá en la emisión de un informe de evaluación de impacto de género. Por otra parte, el artículo 44 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece, en la tramitación de las disposiciones normativas, la incorporación al informe sobre impacto por razón de género, la evaluación del impacto sobre identidad de género, con el fin de garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación por razón de identidad de género o expresión de género.
- 22 Obra en el expediente el informe de evaluación sobre el impacto de género y sobre la expresión e identidad de género del proyecto de orden elaborado por el Director General de Gestión Forestal, Caza y Pesca en el que se pone de relieve que la norma no tendrá repercusión de género alguna, sin que existan desigualdades previas ni factores que puedan dificultar la aplicación equilibrada de la misma a mujeres y hombres.
- 23 Memoria justificativa. De conformidad con lo establecido en el artículo 48.3 de la LPGA - redacción vigente en el momento de su aprobación-, "*el proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación*". En este expediente, la memoria justificativa del Proyecto de Orden ha sido suscrita por el Director General de Gestión Forestal, Caza y Pesca, y tiene fecha de 24 de junio de 2019.
- 24 Este Consejo Consultivo viene destacando en sus dictámenes que el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general cumple unas finalidades concretas y complementarias como es garantizar el acierto de la regulación proyectada y posibilitar el conocimiento de las razones de la actuación y la memoria justificativa tiene especialmente por objeto exponer, en primer lugar, la necesidad de la nueva norma, y tras ello, las razones de la concreta regulación proyectada, justificando las soluciones escogidas.

- 25 En la memoria, además de indicar la forma en que la norma se inserta en el ordenamiento jurídico, se señalan los motivos que inspiran la Orden, el impacto social de sus medidas, el impacto de género, así como su impacto económico y se realiza una breve exposición del contenido de la parte dispositiva, meramente descriptiva de la relación de Capítulos y sus rúbricas, y una breve referencia a las modificaciones introducidas respecto a Órdenes de años anteriores. Por lo tanto, desde un punto de vista formal, se entienden cumplidas las exigencias que señala la normativa autonómica.
- 26 Se detalla, en el primer apartado de la memoria, la parte correspondiente a la valoración económica incluyendo el impacto económico de la pesca en Aragón y las obligaciones económicas que implica el ejercicio de la pesca, no solamente para el Gobierno de Aragón sino también para terceros, así como su impacto socioeconómico en algunas zonas de Aragón, siendo un recurso indispensable para el desarrollo de muchas poblaciones. En cuanto a la estimación del coste y la forma de financiación, se especifica que la elaboración del Plan General de Pesca, así como la implementación de las medidas contempladas en el mismo, no supone incremento del gasto de la Administración Aragonesa. Asimismo, especifica que el Plan no contempla la realización de actuaciones por la Administración de la Comunidad Autónoma que puedan suponer obligaciones económicas para la misma.
- 27 Consta también certificado de la reunión del Consejo de Pesca de Aragón, celebrada el 20 de junio de 2019, conforme es preceptivo de acuerdo con el artículo 49.1 de la Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Pesca en Aragón. Sin embargo, aunque consta que se discutió sobre la propuesta de Plan General de Pesca en Aragón, no consta ni el contenido de la discusión, ni su resultado, por lo que, antes de aprobar el proyecto de Orden resulta preciso que se incorpore y se tenga en cuenta (aunque su parecer no sea vinculante) el acta de esa reunión a fin de que efectivamente se cumpla con lo previsto en el artículo 49.1 de la Ley 2/1999.
- 28 Un primer borrador del proyecto de Orden se somete a los trámites de audiencia e información pública. Constan los escritos dirigidos por el Director General de Gestión Forestal, Caza y Pesca, con fecha de 27 de junio de 2019, en cumplimiento del trámite de audiencia, a las instituciones, organismos, órganos y entidades relacionados anteriormente.
- 29 Asimismo, mediante anuncio en el BOA de 11 de julio de 2019, se abrió el periodo de información pública del proyecto de Orden por la que se aprueba el Plan General de Pesca de Aragón para la temporada 2019. La exigencia del trámite de información pública, por plazo de un mes, viene exigida por el artículo 52.1 del Reglamento de Pesca. En este anuncio se hace referencia al sometimiento al trámite de información pública de conformidad con lo previsto en los artículos 133 de la LPAC y 49 de la LPGA se consideran más adecuadas estas referencias.
- 30 Hay un informe emitido el 5 de septiembre de 2019 por el Jefe de Servicio de Caza, Pesca y Medio Acuático sobre las alegaciones presentadas, en el que se recogen resumidamente las alegaciones formuladas y la aceptación o rechazo de las mismas con la motivación correspondiente.
- 31 Existe un informe de 22 de octubre de 2019, del Secretario General Técnico del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, firmado electrónicamente. En él se hace referencia a la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de pesca y a la ley 2/1999, de 24 de febrero, de pesca en Aragón; se señala la necesidad de tener en cuenta la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, así como el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas e invasoras, añadiendo que la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2016, ha afectado a alguno de sus preceptos, que ha sido modificado. Se refiere también a la Ley

7/2018, de 20 de julio, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, que permite a las Comunidades Autónomas autorizar la práctica de la pesca de especies catalogadas como exóticas invasoras en aquellos lugares donde estuvieran presentes antes del 15 de diciembre de 2007 –fecha de entrada en vigor de dicha norma-, en todas las modalidades de pesca, incluida la captura y suelta. Se analiza el procedimiento seguido en la tramitación, concluyendo que nos encontramos ante un reglamento ejecutivo dictado en desarrollo de la Ley de Pesca, por lo que es preceptivo el informe del Consejo Consultivo. Por último, se analiza el proyecto de Orden desde el punto de vista sustantivo emitiendo informe favorable con valoraciones y propuestas que son incorporadas a una nueva versión del proyecto de Orden.

- 32 Obra también en el expediente un informe de la Letrada de los Servicios Jurídicos, que tiene carácter preceptivo según señala el artículo 50.1.b) y 50.2 de la LPGA, al tratarse de un reglamento ejecutivo dictado en desarrollo de una ley. El informe analiza la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para la aprobación de la norma, así como el procedimiento formal seguido para su elaboración y su condición de reglamento ejecutivo por lo que reitera la preceptiva emisión de informe tanto de la Dirección General de Servicios Jurídicos como del Consejo Consultivo de Aragón. Desde el punto de vista material, se analiza el proyecto, comparando su contenido con el contenido mínimo exigido a los Planes Generales de Pesca por el artículo 36.1 de la Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Pesca en Aragón, así como el contenido exigido en el artículo 52.2 del Decreto 25/2008, de 12 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el reglamento de la Ley de Pesca en Aragón. Se hace referencia también a que el Plan General de Pesca de la temporada 2019 ha sido objeto de un recurso contencioso administrativo, con respecto al cual no consta que se haya dictado Sentencia.
- 33 Existe una última versión del texto del proyecto de Orden por la que se aprueba el Plan General de Pesca para la temporada 2020.
- 34 Publicidad activa. Para cumplir con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, el proyecto de Orden, junto con la memoria justificativa y otros trámites preceptivos del procedimiento reglamentario, se puso a disposición del público en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón. A fecha de emisión de este dictamen, el último documento publicado es el informe de la SGT del Departamento, por lo que esta documentación deberá ser completada a la mayor brevedad posible.
- 35 Es oportuno advertir, no obstante, -como lo viene haciendo este Consejo Consultivo desde su dictamen 198/2018, de 19 de septiembre- que la información en publicidad activa debe ser en formato «reutilizable». El PDF (Portable Document Format) es un formato diseñado para la consulta de datos e información, pero no permite su reutilización de manera sencilla. Al menos, si no es posible utilizar formatos del tipo XML (eXtensible Markup Language), que permite representar información estructurada en la web, de modo que esta información pueda ser almacenada, transmitida, procesada, visualizada e impresa, por diversos tipos de aplicaciones y dispositivos, lo que si cabría exigir es que el PDF se pudiera copiar para ser reutilizado. Y esta es una exigencia del principio de reutilización de nuestro artículo 2. r), de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón: «en cuya virtud se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de reutilización de la información del sector público».
- 36 En conclusión, respecto al procedimiento de elaboración de la norma, con la única salvedad expuesta en el párrafo 27, se considera que se han seguido los trámites del procedimiento

legalmente establecido para la elaboración de proyectos reglamentarios (artículos 47 a 50 de la LPGA).

IV

Análisis del texto sometido a consideración. Técnica normativa

- 37 Una vez evaluados los aspectos formales del expediente remitido y el procedimiento de elaboración, se procede a analizar el contenido material de la norma que se pretende aprobar y se realizan consideraciones de técnica normativa ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.2 de la LPGA, *"en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno"*.
- 38 El proyecto de Orden respeta la estructura que marcan las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (DTN) aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón, de fecha 31 de mayo de 2013 (publicadas en el Boletín Oficial de Aragón de 19 de junio de 2013) y modificadas, a su vez, por Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 29 de diciembre de 2015 (Boletín Oficial de Aragón de 31 de diciembre de 2015), y consta de título, una parte expositiva y una parte dispositiva, precedida de un índice, e integrada por 11 Capítulos, 46 artículos, una disposición adicional, una derogatoria y una final. Además, contiene 14 anexos.
- 39 En la parte expositiva del proyecto se hace referencia correctamente al título competencial y se explica adecuadamente el objeto y finalidad de la norma, así como la normativa aplicable que delimita el contenido que debe tener un Plan de Pesca y se hace una referencia a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Se incluye también la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación, así como una breve referencia al procedimiento seguido en la tramitación de la norma.
- 40 En la parte dispositiva se respetan sustancialmente las DTN, habiendo tenido en cuenta las sugerencias realizadas en los informes de la Secretaría General Técnica y del informe de la Letrada de la Dirección de los Servicios Jurídicos.
- 41 No obstante se recomienda la corrección del artículo 45, que se titula *"Competiciones de pesca 2020"*. Sería conveniente incluir una expresión más completa, como podría ser *"régimen de las Competiciones de pesca que se celebren en 2020"*, resultando confusa la mera yuxtaposición del término pesca con el número 2020.
- 42 Por otro lado, la redacción del artículo 46 en el que se dice que *"las limitaciones y prohibiciones generales no recogidas en esta orden, han de entenderse sin perjuicio de las limitaciones y prohibiciones establecidas en la vigente..."*, no resulta lógica. Tal vez se pretendía hacer referencia a las *"limitaciones y prohibiciones generales recogidas en esta orden"* pero en cualquier caso lo ponemos de relieve a efectos de su aclaración o rectificación.
- 43 Por último, en la disposición adicional única se señala que *"los cotos deportivos de pesca de más de 50 kilómetros de orilla dispondrán de una única y misma comisión asesora"*. Se recomienda la supresión de la expresión *"y misma"*, incorporando una fórmula más correcta para expresar ese mandato.
- 44 En la misma disposición adicional se dice que *"estarán presentes la administración, entidades relacionadas con la pesca, el territorio, la vigilancia, el medio ambiente y otras actividades socio económicas de la zona"*. Sin perjuicio de que su composición se remite a un convenio

específico de cada coto, resulta aconsejable que se precise a qué administración o administraciones se refiere la disposición adicional.

V

Análisis del texto sometido a consideración. Regulación material

- 45 Con carácter previo al análisis del texto, debe señalarse que la norma ahora proyectada reproduce en gran medida la estructura y contenido de la Orden por la que se aprobó el Plan General de Pesca de Aragón para el año 2019, con las adaptaciones que ahora se introducen. En este punto, hemos de tener en cuenta el contenido de los Planes Generales de Pesca de los años 2017, 2018 y 2019 se adaptó a las novedades introducidas en la normativa estatal, como consecuencia de la publicación de la Sentencia 637/2016, del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2016 (publicada en el Boletín Oficial del Estado de fecha 17 de junio de 2016) que estimaba parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por varias organizaciones ecologistas contra el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras.
- 46 Esta situación jurídica ha dado origen a una controversia que dio lugar a la impugnación del Plan General de Pesca para el año 2017 por la Federación Aragonesa de Pesca y Casting, y cuya consecuencia fue el Auto número 35/2017, de fecha 16 de marzo de 2017, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, por el que se suspendió parcialmente la vigencia de determinados preceptos de la Orden DRS 139/2017, de 8 de febrero, por la que se aprueba el Plan General de Pesca de Aragón para el año 2017. La Federación Aragonesa de Pesca y Casting entendía en su recurso que estas especies deben seguir siendo “pescables” y que la aplicación del Plan de Pesca de 2017 obligaba, en la realización de competiciones deportivas, a dejar de practicar la modalidad de “captura y suelta”, pues al considerarlas como especies alóctonas (es decir especies exóticas invasoras) debían sacrificarse; y eso afectará a la mecánica de la competición, pues el deportista tendrá que sacrificar la pieza en mitad de la misma, a diferencia de lo que ocurría antes que debía mantenerse la pieza viva hasta el final de la competición.
- 47 El legislador estatal, consciente de la problemática que se había generado en el sector, y de su afección al ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de sus competencias en la materia, aprobó la Ley 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que permite a las Comunidades Autónomas, por un lado, autorizar la práctica de la pesca de especies catalogadas como exóticas invasoras en los lugares en los que estuvieran presentes antes del 15 de diciembre de 2007, fecha de la entrada en vigor de dicha ley, en todas las modalidades de pesca, incluida su captura y suelta; y por otro lado, también posibilita que las Comunidades Autónomas puedan permitir, previa autorización administrativa y con el cumplimiento de determinadas condiciones, las sueltas con la especie trucha arcoíris. Esta nueva realidad jurídica se explica en el preámbulo de la Ley 7/2018, de 20 de julio, que reproducimos ahora:

“La sentencia del Tribunal Supremo ha generado una gran preocupación por sus efectos económicos y sociales ya que, además de implicar la prohibición genérica de posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos de varias especies que son objeto de aprovechamiento piscícola o cinegético, supuso la imposibilidad de la práctica de caza y pesca deportivas de las especies catalogadas, salvo en el marco de campañas de control y erradicación. Esto ha supuesto un impacto económico negativo para los municipios rurales en los que estas actividades deportivas, turísticas y de ocio se llevan a cabo. También dificultó o imposibilitó actividades comerciales e introdujo dudas sobre el régimen de algunas explotaciones industriales que utilizan especies catalogadas para la alimentación, como la trucha arcoíris o el cangrejo rojo.”

Se trata de un asunto especialmente sensible para las comunidades autónomas, como administraciones directamente responsables de la gestión de estas especies y de la regulación de la actividad cinegética y piscícola.

Es, por tanto, preciso encontrar una solución que compatibilice la protección del medio ambiente de conformidad con la sentencia del Tribunal Supremo, con la actividad y el empleo de los sectores cinegético y piscícola, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Reglamento 1143/2014, de 22 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras en cuya aprobación participó activamente España, debiendo valorar, en las actuaciones a seguir, las especies que proporcionan beneficios sociales y económicos.

Se pretende también establecer un marco para que las comunidades autónomas puedan ejercer sus competencias de gestión en la materia y dotar de seguridad jurídica a los sectores.

Esta modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, tiene por objeto compatibilizar la imprescindible lucha contra las especies exóticas invasoras con su aprovechamiento para la caza y la pesca en aquellas áreas que, al estar ocupadas desde antiguo, su presencia no suponga un problema ambiental...

En la modificación de la ley se seguirá considerando que las especies exóticas invasoras para las que exista suficiente información científica deberán ser catalogadas, pero se permitirá que en aquellas áreas ocupadas antes de 2007, año en que se promulgó la primera regulación de esta materia, se podrán utilizar todas las modalidades de caza y pesca para su control o erradicación. Por el contrario, fuera de esas áreas queda prohibido el aprovechamiento de pesca o caza deportivas, como forma de desincentivar las sueltas ilegales que se han seguido produciendo”.

- 48 En consonancia con lo anterior, el artículo 2 hace referencia a las especies que se declaran objeto de pesca, con arreglo a lo previsto en la Sentencia 637/2016, de 16 de marzo de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, si bien en cuanto al régimen de pesca de determinadas especies catalogadas como exóticas invasoras en los lugares en los que estuviesen presentes antes de 15 de diciembre de 2007, el artículo 14 - con arreglo a lo previsto en la Ley 7/2018 antes citada, permite la pesca en régimen de captura y suelta voluntaria de determinadas especies y establece una regulación específica para la pesca de la trucha arcoíris, especie a la que se refiere también el artículo 37.
- 49 Como hemos señalado antes, el proyecto de Orden tiene un contenido y estructura la Orden de Pesca muy similares a los del año anterior. Los capítulos del proyecto integrados por los correspondientes artículos responden a las siguientes titulaciones: el Capítulo I, “Normas Generales” con 3 artículos; Capítulo II, “Pesca de la Trucha común-Pesca en aguas declaradas habitadas por la trucha”, artículos 4 a 6; el Capítulo III, “Pesca de Ciprínidos y otras especies autóctonas. Pesca en aguas ciprinícolas”, artículos 7 a 12; Capítulo IV, “Pesca de especies alóctonas o exóticas en todas las aguas de Aragón”, artículos 13 a 21; Capítulo V, “Clasificación de las aguas y normas específicas”, artículos 22 a 35; Capítulo VI, “Repoblación, tenencia, transporte y comercialización”, artículos 36 a 38; el Capítulo VII, “Pesca en determinados tramos”, artículos 39 y 40; Capítulo VIII, “Valoración de las especies a efectos de la indemnización por daños”, artículo 41; el Capítulo IX, “Navegación deportiva”, artículo 42; el Capítulo X, “Atribuciones”, artículos 43 a 45; y el Capítulo XI “Otras limitaciones y prohibiciones generales”, art. 46. La norma se completa con catorce anexos.
- 50 Tal como se expone en el informe de la Secretaría General Técnica, como novedad con respecto del plan de la temporada anterior, cabe señalar que en el artículo 3 apartado 1 g) se establece que los “patos” o “tube-floats” utilizados para la pesca serán considerados embarcaciones cuando así lo disponga la normativa de navegación del organismo de Cuenca territorialmente competente y se especifican como se realizaran la pesca en las balsas y en los canales de riego.

- 51 Se hace también referencia en el informe de la Secretaría General Técnica al contenido de los artículos 6, 10, 15, 16, 28 y 34 en los que se incluyen modificaciones que permiten aclarar dudas que se habían ocasionado en la aplicación de los anteriores Planes Generales de Pesca.
- 52 A su vez, se realizan modificaciones puntuales que afectan a determinados cotos y espacios en los Anexos I, III, V, IX y XIII, tal y como se expone en la Memoria justificativa, sin que exista reparo alguno al contenido de tales modificaciones.

En atención a lo expuesto, el CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN emite **dictamen favorable** al "Proyecto de Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por la que se aprueba el Plan General de Pesca de Aragón para la temporada 2019", siempre que se justifique debidamente el cumplimiento de lo previsto en el artículo 46.1 de la Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Pesca en Aragón, como se expone en el parágrafo 27 de este Dictamen, recomendando que sean atendidas las demás observaciones y sugerencias contenidas en el cuerpo del dictamen.

En Zaragoza, a catorce de enero de dos mil veinte.

LA SECRETARIA.

Consta la firma

LA PRESIDENTA,

p.s.

Consta la firma

Fdo.: Vega Estella Izquierdo



Fdo.: Lucía Saavedra Martínez