

Resolución 2025R-4155-24 del Ararteko, de 4 de junio de 2025, que recomienda al Departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco que promueva una revisión de la regulación de la pesca de la angula en Euskadi que se adecue a las medidas para la recuperación de la población de angula europea derivadas del Derecho de la Unión Europea.

Antecedentes

1. Una persona, en representación de la Asociación Plataforma de Defensa Medio Ambiental-Mutriku Natur Taldea, se dirigió al Ararteko con el objeto de trasladar su desacuerdo con el [Decreto 77/2024, de 18 de junio, por el que se reguló la pesca profesional de la angula en la Comunidad Autónoma del País Vasco y se creó el registro de personas pescadoras profesionales de la angula](#) (a partir de ahora Decreto 77/2024).

La Asociación planteaba que, en su valoración, el Decreto 77/2024 había regulado la pesca profesional de la angula, conocida como angula en su fase joven cuando dispone de un tamaño inferior a los 12 centímetros, sin tener en cuenta las obligaciones derivadas del estado de conservación crítico de la angula, reconocido por organismos internacionales como el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM), que había venido recomendando que la mortalidad antropogénica se mantuviera lo más próxima posible a cero, y cuyas restricciones habían sido recogidas por el Derecho de la Unión Europea que habría prohibido su pesca recreativa, permitiendo mantener únicamente su pesca profesional con ciertas restricciones.

La Asociación sostenía su desacuerdo con esa regulación de la pesca de la angula por el hecho de que introducía una modalidad de pesca profesional que no existía en el País Vasco ya que, hasta esa fecha, la pesca de angula únicamente se había permitido con un carácter recreativo.

En concreto, la Asociación planteaba que esa regulación no resultaba conforme con las obligaciones derivadas del Reglamento (CE) 1100/2007 del Consejo, de 18 de septiembre de 2007, por el que se establecían medidas para la recuperación de la población de angula europea, así como del Reglamento (UE) 2023/194 del Consejo de 30 de enero, y del Reglamento (UE) 2024/257 del Consejo de 10 de enero de 2024 que limitaban sus posibilidades de pesca.

Por otro lado, la Asociación alegaba que, durante la tramitación del proyecto de Decreto, el Gobierno Vasco no le había facilitado la información requerida sobre los informes jurídicos y científicos que avalaban la pesca profesional de la angula en contra de los criterios científicos que promovían limitar al máximo las capturas de las angulas.



Asimismo, la Asociación cuestionaba la falta de justificación de los criterios regulados por el Decreto 77/2024 para establecer preferencias en la concesión de licencias de pesca de angula a determinados colectivos de personas.

2. En su queja ante el Ararteko, la Asociación mencionaba las siguientes actuaciones previas llevadas a cabo, al respecto, ante el Gobierno Vasco:

. Con fecha de 12 de septiembre de 2023, la Asociación solicitó al entonces Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco el acceso a los informes científicos y jurídicos que justificaban la regulación de la pesca profesional y el procedimiento de concesión de licencias previstos en el proyecto del Decreto 77/2024.

. Con fecha de 9 de octubre de 2023, la Asociación presentó ante la Dirección de Pesca y Acuicultura del entonces Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente de Gobierno Vasco, un escrito de alegaciones durante el trámite de información pública del proyecto del Decreto 77/2024.

. Con fecha de 9 de octubre de 2023, la Asociación solicitó a la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático del entonces Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente de Gobierno Vasco tomar medidas para evitar la pesca de la angula en la Comunidad Autónoma del País Vasco (a partir de ahora CAPV) hasta alcanzar un buen estado de conservación de esa especie, y, asimismo, solicitó que se incluyera a esa especie dentro del Catálogo Vasco de especies amenazadas.

. Con fecha de 15 de abril de 2024, la Asociación presentó un segundo escrito de alegaciones en el que, dada la situación crítica en la que se encontraba la angula en la Unión Europea, proponía dejar sin efecto el proyecto de Decreto en tramitación. Asimismo, solicitó de nuevo la intervención de la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático para tomar medidas para evitar la pesca de la angula en la CAPV ante el estado crítico de conservación de esa especie.

. Con fecha de 28 de junio de 2024, la entonces consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco aprobó el Decreto 77/2024.

. Con fecha de 3 de octubre de 2024, el Director de Pesca y Acuicultura, aprobó la [Resolución de 24 de septiembre de 2024](#) (a partir de ahora la Resolución), que estableció el plazo de presentación de solicitudes de licencia de pesca profesional de la angula en la CAPV para la temporada 2024-2025.



. Con fecha de 4 de octubre de 2024, la Asociación presentó un recurso de alzada contra la citada resolución en el que solicitaba su revisión y la del propio Decreto 77/2024 al considerar la falta de una adecuada justificación científica, social y económica para permitir la pesca profesional de esa especie. A esos efectos, hacía referencia a las objeciones realizadas al proyecto de Decreto por parte de la propia Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en su Dictamen nº 20/2024.

. Con fecha de 29 de octubre de 2024, la Asociación solicitó el acceso a todos los documentos que conformaban el expediente de aprobación del Decreto.

. Con fecha de 19 de noviembre de 2024, el Viceconsejero de Agricultura, Pesca y Política Alimentaria desestimó el recurso de alzada interpuesto. La resolución justificaba la oportunidad de esa regulación en los informes elaborados por el centro científico y tecnológico especializado en el medio marino AZTI sobre la evaluación de la anguila en la CAPV (2021), sobre la pesquería centinela; así como en el informe del "*SEGPESQ 2023 Anguila, Programa Comunitario de Recopilación de Datos de Pesquerías*".

3. Admitida a trámite esta queja, con fecha de 8 de enero de 2025, el Ararteko solicitó información al Departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco sobre las siguientes cuestiones:

. Sobre los estudios técnicos y científicos que habían amparado la decisión de implantar la pesca profesional de la anguila en la CAPV y las condiciones para el desarrollo de esa actividad mediante la asignación de licencias, fijación del cupo total de capturas, etc. En especial, se solicitaron los informes elaborados por AZTI para la evaluación de la anguila en la CAPV y sobre la denominada pesquería centinela de la anguila como una medida de protección.

. Sobre la respuesta a la solicitud de acceso de la Asociación a esos estudios técnicos y científicos, con carácter previo a la toma de decisión, de conformidad con las previsiones de la legislación de información y participación en asuntos ambientales.

. Sobre la justificación de la proporcionalidad, idoneidad y necesidad de la actividad de pesca profesional. De manera singular, sobre el régimen de obtención de la licencia para los pescadores profesionales, en activo y en situación de jubilación, sobre los criterios de selección con base en criterios de antigüedad o experiencia anterior.

4. Con fecha de 28 de enero de 2025, el Ararteko recibió un informe del Viceconsejero de Pesca y Desarrollo Litoral del Gobierno Vasco que consideraba que la nueva regulación autonómica resultaba conforme con las obligaciones para



la recuperación de la población de angula europea de la Unión Europea que recogían el Reglamento(UE) 2023/194 del Consejo, de 30 de enero de 2023, y el Reglamento (UE) 2024/257 del Consejo, de 10 de enero de 2024, por el que se procedió a prohibir la pesca recreativa de anguila y permitía que cada Estado miembro autorizase la pesca de anguila por un periodo de un mes. En concreto, la respuesta hacía referencia a las siguientes cuestiones:

. Informes técnicos y científicos. Respecto a los estudios técnicos y científicos que amparaban la decisión de implantar la pesca profesional de la angula en la CAPV y las condiciones para el desarrollo de esa actividad, la respuesta señalaba los siguientes informes técnicos:

- Informe de la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo, de 10 de noviembre de 2023, sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1100/2007 del Consejo por el que se establecen medidas para la recuperación de la población de anguila europea.
- Informe postevaluación “De la anguila en la CAPV (2021)”, elaborado por AZTI.
- Informe “Pesquería centinela: objetivo, ejemplos, requisitos y beneficios”, elaborado por AZTI.
- Informe “SEGPESQ 2023 Anguila. Programa Comunitario de Recopilación de Datos de Pesquerías”, elaborado por AZTI el 5 de enero de 2024.

Asimismo, señalaba que el preámbulo del Decreto realizaba una descripción de la normativa europea en la materia, que se había tenido en cuenta a la hora de elaborar la norma. Así, se hacía mención al Reglamento (UE) 2023/194 del Consejo de 30 de enero de 2023, que prohibía la pesca recreativa de anguila pero mantenía la posibilidad de una pesca profesional de angula con restricciones.

La justificación de la pesca profesional en Euskadi traía causa en el número limitado y controlado de las capturas permitidas, existiendo un monitoreo y evaluación de la pesquería y la participación de la comunidad de pescadores.

. El acceso a la documentación obrante y la participación en el procedimiento para la aprobación del Decreto 77/2024. La respuesta mencionaba que el Decreto 77/2024 se aprobó tras su tramitación de conformidad con lo dispuesto en la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.



El procedimiento comenzó con la Resolución del director de Pesca y Acuicultura de 22 de mayo de 2023, por la que se sometió a consulta previa la elaboración de la disposición de carácter general para regular la pesca profesional de la angula en la CAPV, que ofrecía a la ciudadanía y entidades afectadas la posibilidad de hacer llegar sus opiniones sobre los aspectos planteados.

Asimismo, mediante Resolución de 5 de septiembre de 2023, el director de Pesca y Acuicultura sometió el proyecto de decreto a un trámite de información pública.

Con fecha de 27 de marzo de 2024, la Dirección de Pesca y Acuicultura remitió a la asociación los informes técnicos y científicos de AZTI tenidos en cuenta para elaborar el proyecto de Decreto, y le otorgó un plazo de 20 días para que pudiera aportar sus observaciones.

Con fecha de 31 de octubre de 2024, se puso a disposición de la Asociación el expediente administrativo del Decreto y se denegó la suspensión del plazo para la interposición del recurso de alzada contra la Resolución. En el expediente se incluyó el informe sobre las alegaciones presentadas por la Asociación. En cuanto a la ausencia de informes científicos, se hacía mención al informe de AZTI en el que se explicaba el concepto de la pesca profesional "centinela".

Con fecha de 19 de noviembre de 2024, se remitió a la Asociación la Resolución del Viceconsejero de Agricultura, Pesca y Política Alimentaria por la que se desestimó el recurso interpuesto.

. Justificación de la proporcionalidad, idoneidad y necesidad de las medidas acordadas para el desarrollo de la actividad de pesca profesional. El informe hacía referencia a la memoria del proyecto de Decreto, firmada por el director de Pesca y Acuicultura el 26 de marzo de 2024, que establecía como motivo para regular la pesca profesional *"la situación de la especie y los datos científicos contenidos en los informes mencionados"*.

A ese respecto, precisaba que, en la temporada de pesca recreativa de angula de 2019-2020, se concedieron 745 licencias recreativas, y en la temporada 2018-2019 fueron 799 las licencias recreativas concedidas.

El informe señalaba que, teniendo en cuenta la situación biológica de la especie y siguiendo criterios de prudencia, el Decreto acordó conceder un máximo de 150 licencias de pesca profesional de la angula, de las cuales 138 fueron en la modalidad de pesca desde tierra y 12 en la modalidad de pesca desde embarcación.



En cuanto al tope de capturas, el Decreto establecía que debían determinarse anualmente *"siempre de acuerdo con el criterio científico y técnico"*. En el caso de la campaña 2023-2024 la Resolución dispuso que el cupo general fuera de 550 kilogramos revisables. Únicamente los titulares de licencias de pesca profesional pasivos mantenían un cupo específico de 2 kilogramos por licencia, para toda la temporada.

En cuanto a los criterios de asignación para fijar la distribución de las licencias, el artículo 6 del Decreto 77/2024, estableció que dos terceras partes de las licencias fueran asignadas con base en criterios de puntuación, y una tercera parte por sorteo. La memoria justificaba que esos criterios para adecuar la finalidad principal de la regulación eran proporcionales y no discriminatorios. Además, la adjudicación de las licencias estaba abierta tanto a los pescadores tradicionales como a nuevos pescadores.

El motivo que justificaba incluir a los pescadores tradicionales era la experiencia aportada en el conocimiento del medio y sus buenas prácticas para la elaboración del plan de recuperación de la angula para Euskadi requerido por la Unión Europea.

En cuanto a la decisión de preferencia de las personas nacidas entre el año 2005 y el 1990, estaba justificada en atraer a ese colectivo al sector profesional pesquero que permitiera un relevo generacional en esa actividad.

En cuanto a la diferenciación entre profesional activo y pasivo, esa distinción estaba basada en las previsiones del Régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores del mar, que exigía darse de alta a las personas, en activo, excepto en el caso de las personas perceptoras de una pensión.

En síntesis, la respuesta del Gobierno Vasco consideraba que la regulación se ajustaba a los Reglamentos (UE) 2023/194 y 2024/257, ya que ambos permitían la pesca profesional de la angula bajo restricciones.

El informe detallaba el proceso de elaboración del Decreto 77/2024, que regulaba la pesca profesional de la angula en Euskadi. A ese respecto, mencionaba que la norma fue sometida a consulta pública y a un trámite de audiencia. Asimismo, justificaba su regulación en diversos informes de AZTI sobre la evaluación de la angula y sobre la pesquería centinela. El informe también consideraba que se habían proporcionado el acceso a los informes técnicos y científicos que justificaban la implantación de la pesca profesional de la angula.



En cuando a la justificación de la proporcionalidad, idoneidad y necesidad de las medidas adoptadas, la respuesta se limitaba a señalar que la regulación había establecido un límite de 150 licencias y un tope de captura de 550 kg para la temporada 2024-2025, lo cual suponía en la práctica una rebaja significativa del número de licencias recreativas existentes en las dos últimas temporadas. El informe mencionaba los motivos para la asignación de las licencias, combinando puntuación y sorteo, con el objetivo de equilibrar la participación de pescadores tradicionales y nuevos profesionales. También mencionaba la diferenciación entre pescadores profesionales activos y pasivos, basada en la regulación de la Seguridad Social.

. Otros informes relevantes. Por último, la documentación adjuntada con el expediente hacía mención a dos informes que conviene mencionar por su relevancia para el análisis de esta reclamación:

- Informe de 11 de octubre de 2023, de la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático del entonces Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco en el marco del trámite de información pública del proyecto de Decreto. El informe destacaba la falta de referencia en el objeto y en la finalidad de la regulación a la actual situación de la anguila en la CAPV. También consideraba necesario vincular la posibilidad de la pesca profesional con la recuperación y mejora de la población de esta especie.
- Con fecha de 22 de febrero de 2024, la Comisión Jurídico Asesora de Euskadi (COJUA) emitió el Dictamen 20/2024 advirtiendo de una serie de cuestiones sobre el proyecto de Decreto y su tramitación. El Dictamen señalaba que siendo el objeto del proyecto la regulación de la pesca profesional de la angula, en su justificación debería constar cuál era el criterio técnico y científico asumido para alcanzar la solución regulada teniendo en cuenta que la finalidad principal debería ser la recuperación y preservación de la angula. La propuesta de regulación debía ser compatible con la recomendación del CIEM de que no se produjeran capturas de anguila en ningún hábitat y en ninguna fase la vida, en toda su área de distribución natural. Esa recomendación se aplicaba tanto para las capturas recreativas como para las comerciales.

Respecto a los criterios del artículo 6.1.a) de acceso a la actividad de la pesca profesional de la angula, la COJUA consideraba imprescindible realizar una adecuada justificación de la necesidad y proporcionalidad de esas medidas con la finalidad principal de la regulación, la conservación de la angula.



El Dictamen de la COJUA también advertía de la falta de respuesta ofrecida a la Asociación que solicitó, antes de que se terminara el plazo legal para realizar alegaciones, el acceso al expediente completo incluyendo todos los informes.

El Dictamen concluyó señalando que quedaba pendiente completar el procedimiento de elaboración del Decreto, para lo cual se requería *“aportar los estudios científicos y técnicos que fundamentan las opciones regulatorias incorporadas al proyecto de reglamento”*. Asimismo, advertía de que era necesario completar la realización del trámite de información pública, para proporcionar a las Asociaciones todos los estudios existentes, en concreto los estudios de AZTI. Por otro lado, el Dictamen informó desfavorablemente la falta de justificación de los criterios de asignación de cupos del artículo 6.1 a) del Decreto.

Tras analizar el planteamiento de la queja y de la información remitida por el Departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, el Ararteko ha estimado oportuno emitir las siguientes:

Consideraciones

1. Objeto de la queja. La Asociación acudió al Ararteko con el objeto de exponer su desacuerdo con la regulación del Decreto 77/2024, de 18 de junio, que introdujo la pesca profesional de la angula en la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Resolución de 24 de septiembre de 2024, que estableció el procedimiento para la obtención de las licencias de pesca para la temporada 2024-2025 aprobadas por el Gobierno Vasco, a propuesta del entonces Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.

La Asociación cuestionaba el procedimiento seguido para la aprobación del Decreto 77/2024 en la medida en la que, en su valoración, esa disposición de carácter general no habría justificado debidamente su adecuación a las obligaciones derivadas del estado de conservación crítico de la anguila, reconocido por el Consejo Internacional para la Exploración del Mar, y a la regulación de la Unión Europea recogida en el Reglamento (CE) 1100/2007 del Consejo, de 18 de septiembre de 2007, por el que se establecieron medidas para la recuperación de la población de anguila europea, así como en los Reglamentos (UE) 2023/194 del Consejo de 30 de enero, y 2024/257 del Consejo de 10 de enero de 2024, que habían limitado sus posibilidades de pesca y prohibido su pesca recreativa permitiendo mantener únicamente su pesca profesional con restricciones.



La Asociación planteaba que la propia COJUA, en su Dictamen nº 20/2024, ya consideró l que se daba una falta de una justificación de esas decisiones con base en los correspondientes informes técnicos y científicos.

Asimismo, la Asociación planteaba su desacuerdo con el posterior procedimiento para otorgar las licencias para permitir la pesca profesional de la angula en la temporada 2024-2025 a alguna de las personas pescadoras que habían desarrollado hasta esa fecha su pesca recreativa.

2. Control de la potestad reglamentaria. Con carácter previo a cualquier consideración conviene hacer una referencia al ámbito de intervención de esta institución respecto al ejercicio de la potestad reglamentaria. En el ámbito de la potestad reglamentaria, los artículos 127 y 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establecen la potestad de los órganos de gobierno competentes de aprobar disposiciones de carácter general, siempre de conformidad con sus competencias y de acuerdo con la Constitución y con las leyes y con los principios de buena regulación y de participación ciudadana.

Principios de buena regulación. El ejercicio de la potestad reglamentaria requiere justificar en su exposición de motivos principios como el de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

En el caso de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

En el caso del principio de proporcionalidad, la regulación debe justificar que resulta imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas.

En cuanto al principio de seguridad jurídica, exige garantizar de manera clara y coherente el respeto del ordenamiento jurídico, incluyendo el de la Unión Europea.

En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas deben posibilitar el acceso sencillo, universal y actualizado a todos los documentos propios durante el proceso de elaboración de las normas, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La transparencia también exige definir claramente cuáles son los objetivos de las iniciativas normativas y recoger su justificación en la exposición de motivos, así como



posibilitar una participación activa de las personas interesadas durante el proceso de elaboración.

El artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, concreta la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general mediante las consultas previas, la audiencia pública y la audiencia directa al público interesado.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, también incluye los principios de calidad normativa, de necesidad y eficacia, de proporcionalidad, de seguridad jurídica o el de transparencia. Ese último principio prevé que la exposición de motivos defina claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación. Asimismo, deberá garantizarse el acceso sencillo, universal y actualizado a los documentos propios de su proceso de elaboración, y la participación activa de los potenciales destinatarios de las normas.

La aplicación de esos principios de buena regulación requiere que el órgano competente para el ejercicio de la potestad reglamentaria lleve a cabo una adecuada exposición de los objetivos e interés públicos que pretenda con esa regulación, de la proporcionalidad de las medidas reguladas, de su adecuación con el resto de las normas vinculantes y de que se va a garantizar una adecuada transparencia en el proceso de tramitación de las normas con la participación de las personas interesadas.

Potestad reglamentaria y deber de motivación. La jurisprudencia del Tribunal Supremo señala, (valga por todas la Sentencia 1986/2024 de 18 de diciembre de 2024), que el control del ejercicio de la potestad reglamentaria conlleva la observancia del procedimiento de elaboración legalmente establecido, así como el respeto de los principios generales del Derecho, dejando a salvo la discrecionalidad para la determinación del contenido de la norma. Esa discrecionalidad corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita y no puede sustituirse por las valoraciones subjetivas de otra parte o de los propios Tribunales que controlan la legalidad de la actuación.

Sin embargo, el Tribunal señala que esa discrecionalidad no es arbitrariedad por lo que se requiere la obligación de motivar el contenido de la norma de manera que resulte congruente con la realidad que se pretende regular. La motivación es la garantía de la propia legalidad, ya que esas razones son el parámetro para el enjuiciamiento por parte de los tribunales de justicia y, su ausencia o incongruencia pueden justificar, en su caso, la anulación de la norma reglamentaria.

*"El control judicial del ejercicio de la potestad reglamentaria, en lo que atañe a la interdicción de la arbitrariedad, establecida para todos los poderes públicos en el artículo 9.3 CE, responde a la necesidad de **evitar que el contenido de la norma sea incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular, con la "naturaleza de las cosas" o la esencia de las instituciones, o que el sentido de la decisión, como señala la sentencia de 12 de junio de 2006, "no tiene motivación respetable, sino -pura y simplemente- la conocida sit pro ratione voluntas o la que ofrece lo es tal que escudriñando su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación, su carácter realmente indefinible y su inautenticidad (STS 13- 7-1984, 21-11-1985, 1-12-1986, 19-5-1987...).**"*

*Sobre este último aspecto de la motivación, señala la STS de 13 de noviembre de 2000, que "una de las manifestaciones características de la discrecionalidad administrativa es, sin duda, la reglamentaria, en la que el titular de la potestad tiene una **libertad de opción o de alternativas** dentro de los márgenes que permite la norma que se desarrolla o ejecuta, pero aun así **la motivación, por la que se hace explícita las razones de la ordenación, es garantía de la propia legalidad, ya que, incluso, la razonabilidad, al menos como marco o límite externo a la decisión administrativa válida, sirve de parámetro para el enjuiciamiento del Tribunal y puede justificar, en su caso, la anulación de la norma reglamentaria**". Lo que no impide tomar en consideración las particularidades que la motivación presenta en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria, a las que alude la STS de 22 de junio de 2004, cuando señala que "el deber de motivación, que constituye una garantía del actuar administrativo, no tiene la misma plasmación jurídica en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que en el procedimiento administrativo, al engarzarse en aquél caso en los presupuestos constitucionales sobre la justificación de la norma reglamentaria, por lo que cabe desestimar que se haya acreditado que la norma reglamentaria impugnada **carezca de motivación o de razón suficiente para su adopción, o que sean insuficientes los estudios previos, o los informes preceptivos evacuados, que constituyen, según tiene declarado esta Sala del Tribunal Supremo, cánones válidos para enjuiciar la conformidad a Derecho de las disposiciones generales**".*

En conclusión, el ejercicio de la potestad reglamentaria otorga al órgano competente un margen de discrecionalidad que debe ser compatible con el respeto del ordenamiento jurídico y con la obligación de motivar y justificar las razones de interés público y de necesidad de la nueva regulación. Ese razonamiento que debe plasmarse a lo largo del procedimiento de aprobación de la norma debe ser congruente con los hechos y datos obtenidos y teniendo en cuenta los estudios e informes previos elaborados, que alejen esa regulación de un carácter arbitrario.

Respecto al caso que nos ocupa, la Asociación planteaba que la regulación de la pesca profesional en Euskadi no resultaba conforme con las obligaciones para la recuperación de la población de anguila europea adoptadas por la UE. Asimismo, señalaba la ausencia de una adecuada motivación de esa regulación puesto que, a su juicio, no existía una justificación técnica y científica de la oportunidad de regular la pesca profesional. Para ello, alegaba la ausencia de informes o estudios que avalaran esas medidas de pesca de angulas y la falta de justificación de los criterios para las preferencias en la concesión de licencias de pesca.

A ese respecto, resulta oportuno analizar a continuación el contenido de las obligaciones de recuperación de la población de anguila europea que derivan de las previsiones mencionadas de la normativa de la Unión Europea, la cual resulta de directa aplicación, con el objeto de valorar si la regulación en Euskadi garantiza el cumplimiento de las restricciones. Por otro lado, procede valorar el procedimiento seguido por el entonces Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y la justificación de las medidas aprobadas por el Decreto 77/2024 y el resto de las actuaciones llevadas a cabo para su aplicación para la temporada 2024-2025.

3. Regulación de la UE de la obligación de recuperación de la población de anguila europea.

- **Medidas para la recuperación de la población de anguila europea.** El [Reglamento \(CE\) nº 1100/2007 del Consejo](#), de 18 de septiembre de 2007, que estableció medidas para la recuperación de la población de anguila europea es la norma de referencia del Derecho de la UE en materia de la pesca de la anguila. El objeto de este reglamento era establecer el marco necesario para la protección y la explotación sostenible de esta especie en las aguas costeras y en los estuarios y ríos de los Estados miembros. El Reglamento mencionaba los dictámenes científicos del Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) sobre la anguila europea que ya señalaban que su población estaba fuera de los límites biológicos de seguridad, por lo que recomendaba elaborar un plan de recuperación para toda la población de anguila europea con carácter urgente y que su explotación y demás actividades humanas que incidían en la pesca se redujeran "*lo máximo posible*".

. Plan de gestión de la anguila. En ese sentido, el artículo 2.3 del Reglamento recogía que los Estados miembros debían elaborar un plan de gestión de la anguila para cada una de las cuencas fluviales delimitadas, con el objetivo de reducir la mortalidad antropogénica para permitir, con una elevada probabilidad, la fuga hacia el mar de, al menos, el 40 % de la biomasa de anguilas europeas. El plan de gestión de la anguila, que debía comunicarse a la Comisión europea a más tardar antes del 31 de diciembre de 2008, debía contener medidas para la

reducción de la actividad pesquera comercial y la restricción de la pesca deportiva.

. Restricciones de las actividades pesqueras. A partir del 1 de julio de 2009, o de la fecha de aplicación del plan de gestión, solo quedaba autorizado pescar anguilas siempre que dichas actividades pesqueras se ajustasen a las especificaciones y restricciones establecidas en un plan de gestión de la anguila aprobado por la Comisión europea.

. Medidas relativas a la repoblación. El artículo 7 del Reglamento recogía que, en el caso de que el plan de gestión permitiera la pesca de angulas, cada estado miembro *“reservará al menos el 60 % de las capturas de anguilas de menos de 12 cm de longitud realizadas merced a las actividades pesqueras de dicho Estado miembro a lo largo de cada año para que se comercialicen para ser usadas en la repoblación en cuencas fluviales de la anguila”* con el objetivo de aumentar los niveles de fuga de las anguilas europeas adultas, sin perjuicio de la facultad de la Comisión de rebajar ese porcentaje en función del excesivo precio de venta.

. Obligación de evaluación. El artículo 9 establecía la obligación de los Estados miembros de informar periódicamente a la Comisión sobre las medidas de control realizadas y de evaluar su eficacia y los resultados obtenidos. Entre otras cuestiones los informes de evaluación deberían proporcionar datos sobre la proporción de la fuga hacia el mar de la biomasa de anguilas, sobre el nivel de esfuerzo pesquero dedicado anualmente a la captura de anguilas y la reducción efectuada con arreglo a lo dispuesto el plan de gestión aprobado, así como la cantidad de angulas capturadas.

. Información de las actividades pesqueras comerciales. En cuanto al control de las actividades de pesquería, el Reglamento decretaba que los Estados miembros debían informar sobre las actividades pesqueras comerciales facilitando, entre otros datos, un listado de buques pesqueros, de entidades comerciales o pescadores autorizados a pescar anguilas en cuencas fluviales (artículo 11.1), además de una estimación del número de pescadores deportivos y de sus capturas de anguilas de forma periódica (artículo 11.2).

- **Medidas de restricción de la pesca de la anguila.** Adicionalmente a la regulación relativa a la recuperación de la anguila, la Unión Europea también ha regulado periódicamente las posibilidades de pesca para determinadas especies piscícolas, entre las que se encuentra la anguila.

Tanto el [Reglamento \(UE\) nº 2023/194 del Consejo, de 30 de enero de 2023](#) (periodo de aplicación del 1 de enero de 2023 al 31 de marzo de 2024) como el [Reglamento \(UE\) 2024/257 del Consejo, de 10 de enero de 2024](#) (periodo de



aplicación del 1 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025) mencionaban que, a pesar de los esfuerzos de los Estados miembros por la recuperación de la anguila, en la UE no se había avanzado en la consecución del objetivo de permitir una fuga hacia el mar de al menos el 40 % de la biomasa. En noviembre de 2023, el CIEM dictaminó de nuevo que, en aplicación del criterio de precaución, no debía producirse ninguna captura de anguila en ningún hábitat y en ninguna fase de vida, en toda su área de distribución natural, tanto respecto a las capturas recreativas como a las comerciales.

. Prohibición de la pesca recreativa. Habida cuenta del mal estado de la población de anguila, el artículo 13.7 del Reglamento 2024/257 procedió a prohibir la pesca recreativa de anguila en todas sus fases de vida.

Dado que la anguila continúa en estado crítico, el [Reglamento \(UE\) 2025/202 del Consejo de 30 de enero de 2025](#), ha acordado mantener esas medidas restrictivas para el año 2025.

. Restricción de la pesca comercial. En el caso de la pesca comercial, los Reglamentos de la UE permitían mantener la captura de una cantidad limitada de angulas con el objetivo de asegurar la viabilidad económica de la pesquería de la anguila y teniendo en cuenta las consecuencias socioeconómicas potencialmente graves de la veda total.

. Periodos de veda. El Reglamento 2024/257 y el posterior Reglamento 2025/202 han establecido que los Estados miembros pueden autorizar la pesca comercial de la anguila durante treinta días.

. Pesca con fines de investigación científica. El artículo 13.2 eximía la aplicación de esas restricciones a las operaciones de pesca comercial realizadas exclusivamente con fines de investigación científica *"siempre que la investigación se lleve a cabo de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 25 del [Reglamento \(UE\) 2019/1241](#)"* en cuanto a la obligación de informar a la Comisión y de que el Comité científico, técnico y económico de pesca (CCTEP) haya confirmado la justificación de las razones científicas.

Conclusión. En primer lugar, hay que indicar que los reglamentos mencionados son actos jurídicos definidos por el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que, de conformidad con el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea (UE), prevalecen respecto al Derecho interno de los Estados ya que tienen efecto directo y resultan obligatorios en todos sus elementos en los Estados miembros de la UE. (Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964 asunto 6/64 Costa y ENEL).



El Reglamento (CE) nº 1100/2007 ha establecido que los Estados miembros tienen la obligación de elaborar y comunicar a la Comisión europea un plan de gestión de la anguila, con el objetivo de permitir la fuga hacia el mar de, al menos el 40 % de la biomasa de anguilas, para lo cual deberán establecer medidas para la reducción de la actividad pesquera comercial y la restricción de la pesca deportiva, siguiendo la recomendación del CIEM, lo máximo posible. Asimismo, deberán incluir medidas para la repoblación de, al menos, el 60 % de las capturas de angulas. Los Estados miembros están obligados a informar periódicamente a la Comisión sobre las medidas de control incluidas en el plan de gestión y evaluar su eficacia y los resultados obtenidos. Asimismo deben informar sobre las actividades pesqueras comerciales existentes de conformidad con los planes de gestión.

Los Reglamentos (UE) 2023/194, 2024/257 y 2025/202 han prohibido expresamente la pesca recreativa no profesional y han restringido a periodos de veda de un máximo de 30 días la pesca profesional, con el objetivo de asegurar la viabilidad económica de la pesquería de la angula existente. Por su parte han previsto la realización de pesca con fines de investigación científica únicamente en aquellos supuestos que previamente se hayan justificado las razones científicas.

De la lectura de los reglamentos se deduce que el objetivo principal de esa regulación es la preservación de la angula, debido a su estado de declive en la UE para lo cual los planes de gestión aprobados deben restringir la pesca profesional existente al máximo posible, para preservar la viabilidad económica de la pesquería profesional existente y prohibir la recreativa.

4. La gestión de la angula y su regulación en Euskadi.

En relación con el análisis de esta cuestión hay que hacer una mención somera a los antecedentes de la regulación y de los planes de gestión de la angula en Euskadi.

El Plan de gestión de la angula europea de la CAPV. En primer lugar, el Gobierno Vasco, junto con las Diputaciones Forales de Bizkaia y Gipuzkoa presentaron en diciembre de 2008 el [Plan de gestión de la angula europea de la CAPV](#) (a partir de ahora el Plan de gestión).

Ese Plan de gestión señalaba que la pesca de la especie *Anguilla anguilla* en la Comunidad Autónoma del País Vasco era una actividad tradicional que se realizaba únicamente en su fase juvenil como angula. El Plan de gestión establecía que la pesquería de la angula en Euskadi era de carácter recreativo, ya que no existía actividad pesquera profesional o comercial como tal.

El Plan de gestión incorporó una serie de medidas con el objetivo principal de reducir el impacto de la pesca deportiva en un 50%, en comparación con el momento de la aprobación del Plan de gestión. Para ello proponía un estricto cumplimiento de la normativa de expedición de licencias, el establecimiento de un cupo diario de 2 Kg angulas por licencia, la reducción de la temporada de pesca entre noviembre y enero y la declaración de algunas cuencas como reservas permanentes de anguilas. La venta de las capturas realizadas estaba prohibida. En cuanto a la pesca profesional, en tanto que era inexistente en el País Vasco, el Plan no preveía ningún mecanismo de reducción.

Este Plan de gestión, junto con el resto de [planes de gestión de la anguila europea del Estado español](#), fueron aprobados por la Comisión Europea mediante Decisión de fecha 1 de octubre de 2010.

En definitiva, el Plan de gestión de la anguila europea de la CAPV en vigor establece únicamente su pesca recreativa y recoge una serie de medidas para mejorar el estado de conservación de esa especie dirigidas a reducir las capturas en un 50% respecto al momento de la elaboración del Plan.

La regulación de la pesca de angula recreativa. En sus antecedentes el Plan de gestión mencionaba que, en el año 2003, el Gobierno Vasco aprobó el [Decreto 41/2003, de 18 de febrero](#), de pesca de la angula, por el cual el ejercicio de esa actividad estaba sujeta a disponer de una licencia personal e intransferible y a cumplimentar un cuaderno de capturas. Las modalidades reguladas eran la pesca con métodos tradicionales desde tierra o desde embarcación. La regulación establecía una temporada de pesca, abierta desde octubre hasta marzo. El Decreto 107/2005, de 10 de mayo, modificó el Decreto 41/2003 para incorporar la posibilidad de que, con fundamento en los correspondientes informes técnicos y científicos, el Departamento competente del Gobierno Vasco acordase la prohibición de la pesca de la angula de forma preventiva y temporal. A ese respecto, mediante la [Orden de 8 de noviembre de 2018](#), del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, el Gobierno Vasco, dada la delicada situación de la especie y al considerar que las capturas estaban siendo superiores a las previas al plan de gestión, acordó restringir la captura de angulas desde embarcación del 3 al 11 de diciembre de cada temporada.

. La regulación de la pesca profesional en Euskadi. En el año 2023 el [Gobierno Vasco acordó proponer la profesionalización de la actividad de la pesca de la angula](#) con el objetivo de mantener la actividad tradicional existente en la CAPV y adecuarla al Reglamento (UE) 2023/194 que prohibía la pesca deportiva de la angula. En cuanto al objetivo de preservar la sostenibilidad de la especie la regulación propuso fijar un cupo de licencias de pesca profesionales.



Tras seguir el procedimiento de consulta previa y de información pública mencionado en los antecedentes, el Gobierno Vasco, a propuesta del entonces Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, aprobó el [Decreto 77/2024](#).

La exposición de motivos del Decreto señalaba que, dado el mal estado de conservación de la angula, el Gobierno Vasco proponía una modalidad que denominaba «*pesca centinela de la angula*» por la cual se permitía su captura profesional de manera limitada y controlada con la participación de la comunidad de pescadores. Asimismo, hacía referencia a la captura de angulas para su repoblación, como una medida de conservación, y que para poder asegurar la viabilidad económica de esta pesquería también era necesario permitir la captura de una cantidad de angula con otros fines.

En todo caso, el objetivo principal de esa regulación era *"proceder a la profesionalización de la pesca de la angula dentro de los límites establecidos por el mismo, adecuando sus previsiones a las perspectivas legales actuales"*.

Para ello, el Decreto establecía el requisito de obtener una licencia personal e intransferible como profesional activo, cuando la persona solicitante se encontraba dada de alta en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores del mar y percibía ingresos fruto de esa actividad, o como profesional pasivo, cuando estaba percibiendo una pensión.

El número de licencias de personas pescadoras profesionales de la angula se estableció en 150, de las cuales 138 eran en la modalidad de tierra y 12 en barco.

El artículo 6 del Decreto regulaba que dos terceras partes de esas licencias se asignarían por puntuación con base en unos criterios que tenían en cuenta la participación en campañas anteriores de pesca recreativa, la colaboración con la aportación de datos al plan de gestión para la recuperación de la angula, haber nacido entre el año 1990 y el año 2005, pertenecer a una asociación representativa del sector angulero, tener la consideración de profesional del sector pesquero en activo con menos de tres años de antigüedad o estar en situación de demandante de empleo. El resto de las licencias se adjudicarían por sorteo público.

Por su parte la [Resolución de 24 de septiembre de 2024](#), del director de Pesca y Acuicultura, estableció el procedimiento para las solicitudes de licencia de pesca profesional de la angula para la temporada 2024-2025. El total de capturas esa temporada fue de 550 kilogramos, en consonancia con el objetivo del Plan de



Gestión de limitar las capturas en un 50 %, respecto a los años 2004 a 2008. En todo caso, solo se establecía un cupo de 2 kilogramos por licencia, para toda la temporada, en el caso de los titulares de licencia de pesca profesional pasiva.

5. Justificación de las medidas acordadas para permitir la pesca profesional.

De lo expuesto en el anterior punto, cabe colegir que la regulación de la pesca profesional en el País Vasco ha tenido como principal objetivo proceder a la profesionalización de la pesca de la angula, hasta la fecha recreativa, para adecuarse a las exigencias legales recogidas en la normativa de la UE. La regulación de la pesca profesional por el Gobierno Vasco persigue garantizar la continuidad de la pesca tradicional fijando una serie de requisitos que garanticen el mantenimiento de la comunidad de pescadores tradicionales existentes y promueva la introducción de esa modalidad de pesca entre los colectivos de menor edad.

Respecto a las medidas de conservación de la angula, la regulación de la pesca profesional ha establecido un número de licencias profesionales y ha fijado una cuota máxima de pesca para el conjunto de la temporada. En el caso de los pescadores individuales solo se establece una cuota de pesca específica para los pescadores en situación de jubilación.

Tal y como señalaba anteriormente, el ejercicio de la potestad reglamentaria otorga al órgano competente un margen de discrecionalidad que debe ser compatible con el respeto del ordenamiento jurídico, en este caso con la regulación de la UE, y con la obligación de motivar y justificar las razones de interés público y de necesidad de la nueva regulación.

. **Dictamen de la COJUA.** A ese respecto, el Ararteko considera del todo relevantes las consideraciones reflejadas en el Dictamen 20/2024 de la COJUA sobre el proyecto de Decreto y su tramitación.

Ausencia de informes técnicos y científicos que avalen la pesca profesional. A ese respecto, el Dictamen de la COJUA señalaba que, siendo el objeto del proyecto la regulación de la pesca profesional de la angula debería constar cuál había sido el criterio técnico y científico asumido para alcanzar la solución regulada, teniendo en cuenta que la finalidad principal era la recuperación y preservación de angula.

(52) En consecuencia, como parte relevante de la justificación de la iniciativa deberá figurar la opinión u opiniones técnicas y científicas que refrenden que la mejor solución, en el marco del objetivo de preservación perseguido, es que –una vez prohibida la pesca recreativa– se permita la pesca profesional de la angula en las condiciones de ejercicio de la actividad que contempla el proyecto.

Asimismo, señalaba que la propuesta de regulación debía ser compatible con la recomendación del CIEM para que no se produjeran capturas de anguila en ninguna fase de la vida tanto para las capturas recreativas como para las comerciales.

El Dictamen mencionaba que únicamente en la parte expositiva del borrador del proyecto se hacía referencia a la llamada “pesca centinela de la angula”. Sin embargo, el expediente no trasladaba ninguna información al respecto sobre esa tipología de pesca científica que permitiera corroborar la necesidad de proceder a la profesionalización de la pesca de la angula en la CAPV. Tampoco constaba ninguna justificación en los informes de AZTI sobre el contenido de la ‘pesca centinela’ respecto a la pesquería de la angula o sobre la reducción del número de 750 licencias recreativas a 150 profesionales.

Es por ello por lo que el Dictamen consideraba que la decisión de sustituir la pesca recreativa por la profesional requería justificar que era la medida más adecuada para proteger el estado de conservación de la angula en Euskadi, mediante datos sobre la situación de origen, sobre el volumen de capturas y su evolución, sobre el número de licencias, reparto por cuencas, etc.

Al mismo tiempo, el Dictamen advertía de que, teniendo en cuenta que la finalidad principal de la norma era la conservación y protección de la angula, regular la posibilidad de introducir *ex novo* la pesca profesional de la angula, una actividad económica previa inexistente, exigía justificarse con apoyo en dictámenes científicos y técnicos.

En esos mismos términos, el Informe de 11 de octubre de 2023, de la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático del Gobierno Vasco también advertía de la necesidad de justificar que la nueva regulación de la pesca profesional, hasta la fecha inexistente, debía tener como principal referencia el deficiente estado de conservación de la angula.

Derecho de acceso a la información y participación. Por otro lado, el Dictamen de la COJUA también advertía de la falta de respuesta ofrecida a la Asociación que solicitó, antes de que se terminara el plazo legal para realizar alegaciones, el



acceso al expediente completo incluyendo todos los informes. La COJUA concluyó que: *“el trámite de información pública no ha sido realizado de forma correcta, en tanto no ha tenido en cuenta lo establecido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración ambiental de Euskadi”* (111)

El Dictamen concluyó señalando que quedaba pendiente completar el procedimiento de elaboración del Decreto, para lo cual se requería *aportar los estudios científicos y técnicos que fundamentan las opciones regulatorias incorporadas al proyecto de reglamento*. Asimismo, advertía de que era necesario completar la realización del trámite de información pública, para proporcionar a las Asociaciones todos los estudios existentes, en concreto, los estudios de AZTI.

Respecto a la valoración del Dictamen de la COJUA consta la respuesta ofrecida por el Departamento de Agricultura, Pesa y Política Alimentaria del Gobierno Vasco en el recurso de alzada contra la Resolución de 24 de septiembre de 2024. Con fecha de 19 de noviembre de 2024, ese Departamento resolvió desestimar el recurso señalando que el Dictamen de la COJUA era un informe preceptivo pero no vinculante. En todo caso, señalaba que el Dictamen dio lugar a una memoria, firmada por el director de Pesca y Acuicultura de 6 de junio de 2024, en la que se aportaron los tres informes de AZTI ya mencionados y se describían diversas medidas llevadas a cabo en el Plan de gestión de la anguila de la CAPV.

Sobre esa cuestión, el Ararteko debe poner de manifiesto que, si bien el dictamen de la COJUA es preceptivo pero no vinculante, sí que resultan vinculantes las consideraciones jurídicas que incorpora el riguroso informe de este órgano consultivo, y que comparte esta institución, respecto a las obligaciones derivadas del ejercicio de la potestad reglamentaria para la aprobación del Decreto 77/2024 de manera congruente con los hechos y datos obtenidos y teniendo en cuenta los estudios e informes previos elaborados.

. **Informes mencionados.** En cuanto a la justificación técnica y científica de esas nuevas medidas de pesca profesional, el entonces Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco hacía referencia a una serie de informes que se analizan a continuación:

- [Informe de la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo, de 10 de noviembre de 2023](#), sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1100/2007 del Consejo por el que se establecen medidas para la recuperación de la población de anguila europea. Hay que precisar que el mencionado documento no es un informe técnico. Es una resolución de contenido programático aprobada en el Parlamento

Europeo sobre la aplicación del Reglamento (CE) 1100/2007. A ese respecto, la resolución considera que el Reglamento sobre la anguila es un instrumento apropiado e integral para la gestión y la recuperación de la población de anguila pero advierte que es necesario que los Estados miembros mejoren su aplicación y adopten medidas adicionales con el fin de asegurar el cumplimiento de sus objetivos en los que destaca la aspiración de recuperar la población de anguila hasta un 40 % de la biomasa. A ese respecto, insta a los Estados miembros a que actualicen periódicamente sus planes de gestión de la anguila sobre la base de los mejores conocimientos y asesoramientos científicos disponibles.

La resolución menciona dentro de las medidas sobre las pesquerías de anguila su importancia como actividad socioeconómica con una tradición cultural. Por ello, pide a la Comisión y a los Estados miembros que realicen un seguimiento de las restricciones existentes a las pesquerías y, en caso necesario, propongan medidas para mejorar la sostenibilidad de las pesquerías de anguila. Asimismo, pone en valor el papel económico, medioambiental y social de los pescadores profesionales y recreativos en la recopilación de datos y como colaboradores en el control de la pesca ilegal.

En todo caso, expresa que las nuevas restricciones a la pesca deben adoptarse en el contexto de los Planes de Gestión de la anguila aprobados y deben estar basados *en los mejores dictámenes científicos disponibles y en evaluaciones de impacto socioeconómico previas*, y estar acompañados de una compensación y un apoyo adecuados para los pescadores afectados.

Asimismo, reafirma que la repoblación es una de las medidas de recuperación necesaria e insta a continuar con la práctica de la repoblación.

En definitiva, la resolución del Parlamento europeo demanda impulsar la aplicación y actualización de los planes de gestión de la anguila para garantizar el objetivo de recuperación de la especie. Para ello insiste en que las medidas deben tomarse sobre la base de los mejores dictámenes científicos y teniendo en cuenta el impacto socioeconómico sobre las comunidades locales de pescadores.

- Informe postevaluación “De la anguila en la CAPV (2021)”, elaborado por AZTI. Este informe científico del año 2021 fue elaborado por AZTI en cumplimiento de las obligaciones de información periódica a la Comisión europea del Reglamento (CE) 1100/2007.

El informe realizaba una estimación de la biomasa prístina en el País Vasco que en el año 2020 estaría en torno a un 7,3%, *muy lejos del 40 % del escape prístino establecido como objetivo del Reglamento*. Asimismo, recogía que la

biomasa de la anguila adulta o plateada había mostrado un descenso continuado desde la aprobación del plan de gestión de la anguila en Euskadi.

Respecto a la evaluación de la pesquería de la anguila, señalaba que, durante la temporada 2019-2020 se expidieron un total de 745 licencias recreativas, de las cuales 709 fueron en modalidad de pesca en tierra. El número de licencias expedidas en el año 2003-2004 alcanzaron las 1000 autorizaciones. A partir de la temporada 2010-2011, se estabilizó en torno a las 400. En la temporada 2014-2015 el número de licencias se dobló.

El informe advertía de que: *“no se observa un descenso en las capturas desde la implementación del plan de recuperación en la temporada 2008-2009”*. A ese respecto, mencionaba que las medidas del plan de gestión supusieron un descenso en el número de licencias y en el periodo de pesca pero reflejó un incremento en el número de horas dedicados a la pesca, hasta alcanzar un máximo en la temporada 2014-2015.

Respecto a la evaluación de la pesca profesional únicamente se limitaba a mencionar que la pesca comercial de la anguila no existía en el País Vasco, motivo por el cual no había sido necesario tomar medidas para su reducción. En cuanto a la restricción de la pesca deportiva señalaba las medidas implantadas desde el año 2009 para la prohibición de la pesca de la anguila juvenil o amarilla y la adulta o plateada.

- Informe “Pesquería centinela: objetivo, ejemplos, requisitos y beneficios”, elaborado por AZTI, sin fecha de referencia. El informe facilitado consta de cuatro páginas en las que se hace una definición, con carácter general, de la pesquería centinela. El programa centinela es una herramienta para seguir la evaluación de la situación de la población de una especie marina en ausencia de *“pescas comerciales”*. Para realizar esas evaluaciones los científicos utilizan los datos proporcionados por los pescadores centinela, identificados bajo dichos programas científicos. Las pesquerías centinelas requieren de una planificación científica y de la participación de ciertos pescadores identificados por sus buenas prácticas. El informe concluye que para que: *“esta pesquería sea exitosa debe estar diseñada y ejecutada con criterios científicos y una estrecha colaboración entre científicos y pescadores”*.

Hay que advertir que el informe menciona casos de éxito como la pesca de la cigala o el arenque pero no hace ninguna referencia concreta a la pesca de la anguila.



- Informe “SEGPESQ 2023 Anguila. Programa Comunitario de Recopilación de Datos de Pesquerías”, elaborado por AZTI el 5 de enero de 2024. El objetivo de este informe era recopilar datos para el seguimiento de la pesquería y el stock de anguila en el País Vasco. El informe mencionaba las medidas restrictivas de la pesca recreativa llevadas a cabo. Así señalaba que durante la temporada 2022-2023 se expidieron un total de 644 licencias recreativas para la pesca de angula, de las cuales 612 fueron de pesca en tierra.

Las capturas declaradas habían ido en aumento desde la temporada 2019-2020, donde se declararon 662 kilogramos, al 2021-2022, con 715 kilogramos, hasta la temporada 2022-2023, con 1317 kilogramos debido a un incremento en las capturas desde tierra.

A la luz de los informes mencionados, cabe concluir que ninguno ha sido recabado *ex profeso* para el proceso de toma de decisión que justifique la incorporación de la pesca profesional de la angula en el País Vasco. Dos de los informes científicos de AZTI forman parte de la labor de información y seguimiento de las medidas de gestión de la angula. Ninguno de los informes técnicos justifica, ni tan siquiera hace referencia, a los motivos de la profesionalización de la pesca recreativa ni al criterio técnico o científico por el cual se ha optado por el establecimiento de un número de 150 licencias de pesca profesional o por un cupo de pesca de 550 kilogramos. Por otro lado, los datos ofrecidos por AZTI no reflejan un descenso claro en las capturas desde la implementación del plan de recuperación en la temporada 2008-2009. En todo caso, tras el incremento de las licencias y capturas que tuvo lugar en la temporada 2013-2014 sí que se ha producido una corrección en los últimos años derivados de las restricciones de pesca recreativa reguladas.

6. Valoración del Ararteko

. **La necesidad de justificar la protección de la pesca profesional *ex novo*.** Respecto a los principios de buena regulación, antes mencionados, esta institución considera preciso advertir que la finalidad principal de la regulación del Decreto, la profesionalización de la pesca de la angula en Euskadi, no se corresponde con el objetivo principal que incorpora la regulación de la UE de preservar la anguila en todas sus fases, debido a su estado de declive, y de restringir la pesca profesional existente al máximo posible, para preservar la viabilidad económica de la pesquería profesional existente, y prohibir la recreativa.

En ese caso, la necesidad y eficacia de esa medida de profesionalización de la pesca de angula, como una medida dirigida a preservar la viabilidad económica de la pesquería profesional existente, no encuentra una adecuada justificación dado el escaso impacto económico en la actividad de pesca profesional que, como ha quedado debidamente reconocido, era inexistente en el País Vasco. Por ello las medidas de compensación al sector recreativo deberían ser proporcionales con las restricciones de los reglamentos de la UE y de los planes de gestión que en ningún caso han previsto la profesionalización de la pesca recreativa.

En el caso de la pesca comercial, el Tribunal General de la Unión Europea en su sentencia T-251/18, IFSUA/Consejo, de 10 de marzo de 2020, la define como aquella actividad que *“por una parte, la ejercen personas para las que constituye su profesión y, por otra parte, afecta, al menos potencialmente, a los consumidores en su conjunto”* y explica que, en cambio, *“la pesca recreativa es una actividad de ocio aun cuando, indirectamente, puede repercutir sobre las empresas, en particular las que comercializan el equipo que se utiliza en el marco de esta actividad”* (FJ 120). Añade el Tribunal que *“la naturaleza económica de la pesca comercial puede justificar la atención prestada por el legislador de la Unión al impacto que las limitaciones que contempla adoptar tendrán en cada modalidad de pesca comercial”* (FJ 122) y que *“la diferencia de trato de las dos actividades en cuestión no es manifiestamente inadecuada o arbitraria para una actividad de ocio, cuando la normativa en cuestión tiene como finalidad preservar los recursos biológicos marinos y, en última instancia, garantizar que esta actividad pueda reanudarse sin trabas una vez se hayan regenerado las poblaciones.”* (FJ 123).

En definitiva, la protección de la pesca comercial o profesional responde al impacto para el sector económico pesquero ya existente que trata de compatibilizar la protección de los recursos marinos con la continuidad de ese sector profesional en el momento de que se logre una mejora en el estado de conservación de esas especies marinas. Sin embargo, ese impacto económico no se genera de manera significativa en el caso de la pesca recreativa con una finalidad de ocio.

En esos términos, la protección de la pesca comercial o profesional debe partir de la previa existencia de ese sector económico en la medida de que no se puede preservar lo que no existe con anterioridad. En ese sentido, en opinión de esta institución, no procedería proteger a un sector de pesca recreativo mediante el uso de las medidas previstas por la normativa de la UE para proteger la pesca profesional y menos sin una adecuada justificación de su impacto en el plano económico. En ese orden de cosas, la profesionalización de la pesca de angula en Euskadi, cuando ha sido únicamente recreativa y de ocio hasta la fecha,

requeriría un adecuado análisis y justificación económica que, como ha sido puesto de manifiesto en el informe de la COJUA, no se ha aportado hasta la fecha.

A mayor abundamiento, el Ararteko considera que la regulación *ex novo* de la pesca profesional de la angula puede implicar como consecuencia una medida de regresión de las normas de protección de la anguila. El principio de no regresión se define en la exposición de motivos de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética como *“aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental”*. La Sentencia 3236/2023, de 30 de junio, del Tribunal Supremo establece que ese principio de no regresión *“exige un esfuerzo de ponderación de los valores en presencia que debe quedar reflejado en el expediente administrativo, en la documentación del plan, y exteriorizarse en la correspondiente motivación para explicar las razones que llevan a la adopción de determinadas medidas que puedan reducir el nivel de protección ambiental hasta ahora alcanzado y su justificación desde la perspectiva de un interés público prevalente”*.

En definitiva, ese principio de no regresión exigiría una especial justificación y motivación técnica de las razones de interés público que pudieran llevar a una profesionalización de la pesca de la angula y a una ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el objetivo principal de la regulación, que no es otro que la recuperación o mejora del estado de conservación de la angula en Euskadi.

. La necesidad de justificar los programas de pesca centinela profesional de la angula. En cuanto a la creación de la llamada “pesca centinela de la angula” previsto en el Decreto, habría que señalar que una mera referencia en la exposición de motivos del Decreto no justifica la finalidad científica de la pesca profesional de la angula. El informe de AZTI se limita a explicar que las pesquerías centinelas son, en ausencia de una pesquería comercial, la herramienta de evaluación para la situación de las poblaciones de peces. Sin embargo, para realizar estas evaluaciones, el informe concluye que resulta necesario cumplir con una serie de requisitos, como son la planificación científica y la colaboración de ciertos pescadores identificados por sus buenas prácticas.



Asimismo, los programas de pesca con fines de investigación científica requieren cumplir con *las condiciones establecidas en el artículo 25 del Reglamento (UE) 2019/1241* en cuanto a la obligación de informar a la Comisión y de que el Comité científico, técnico y económico de pesca (CCTEP) haya confirmado la justificación de las razones científicas.

. La necesidad de adecuar las medidas de pesca de la angula a las previsiones del Plan de gestión de la anguila europea de la CAPV. Por otro lado, el principio de seguridad jurídica conlleva que esa regulación debería ser conforme con las previsiones recogidas en el Reglamento (CE) nº 1100/2007 que establecen que los planes de gestión aprobados deben restringir al máximo posible la pesca profesional existente y deben prohibir su pesca recreativa.

En el caso que nos ocupa, por la información que dispone esta institución, el Plan de gestión de la anguila europea de la CAPV, aprobado por la Comisión Europea en el 2010, mantiene su vigencia en cuanto a la posibilidad de la pesca recreativa y a la falta de previsión de la pesca profesional en Euskadi. Ello a pesar de los cambios regulatorios en la UE mencionados, que establecieron expresamente la prohibición de la pesca recreativa, y de la nueva regulación de la pesca profesional por el Decreto del Gobierno Vasco.

De ese modo, en opinión de esta Institución, la inclusión de una nueva medida de pesca comercial o profesional en Euskadi requería una revisión del Plan de gestión de la CAPV, lo cual conllevaría la necesidad de informar a la Comisión Europea de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1100/2007. A ese respecto, las administraciones competentes tienen la obligación de informar periódicamente a la Comisión sobre las medidas de control realizadas y evaluar su eficacia y los resultados obtenidos. Entre otras cuestiones los informes de evaluación deben informar sobre las actividades pesqueras comerciales facilitando, entre otros datos, un listado de buques pesqueros, de entidades comerciales o pescadores autorizados.

A meros efectos ilustrativos, cabe traer a colación la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias nº 1103/2024, de 17 de diciembre de 2024 en la medida que analizó la adecuación al Derecho de la UE de la regulación en esa comunidad autónoma de la pesca de la angula en la campaña 2023/2024. El Tribunal consideró adecuada una propuesta de regulación de la pesca profesional, ya existente, y que formaba parte de un plan de gestión, el cual había sido remitido previamente a la Comisión Europea para que valorase su adecuación a los Reglamentos de la UE. La Comisión Europea aclaró que el periodo de veda de 3 meses, a determinar por cada Estado miembro, debía coincidir con el periodo de máxima migración de la anguila según los estudios científicos (noviembre-marzo). En ese caso, la sentencia mencionaba que la regulación adoptada había



sido justificada con base en un informe técnico que había tenido en cuenta los consejos del CIEM sobre la anguila europea que recomendaba que todos los impactos antropogénicos, incluida la pesca comercial y recreativa de cualquier estado de vida, debería reducirse o mantenerse lo más cercano a cero. En ese sentido, la sentencia consideró que la Resolución impugnada resultaba ajustada al Reglamento (UE)2023/194 que estableció un periodo máximo de pesca de la especie de un mes durante el periodo de mayor migración de la anguila.

. **La necesidad de promover la participación pública en la toma de decisiones medioambientales.** El Ararteko se ha referido a esta cuestión en la [recomendación general del Ararteko 12/2011, de 28 de diciembre: Democracia y participación ciudadana](#). Esa resolución mencionaba que las administraciones públicas deben propiciar mecanismos de participación para la gestión del control del medio ambiente en los que estén debidamente representadas la ciudadanía y las asociaciones interesadas. En estos foros es fundamental mantener un constante acceso a toda la información disponible y establecer cauces de comunicación entre las distintas partes.

Por su parte, el Convenio sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales, conocido como Convenio de Aarhus sostiene que un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones *"permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta"*. Dentro de sus disposiciones también incorpora un principio de asistencia y colaboración por parte de los funcionarios y las autoridades para permitir al público interesado participar más fácilmente en la toma de decisiones. También propone favorecer la educación ecológica del público y un expreso reconocimiento y apoyo a las asociaciones, organizaciones o grupos que tengan por objeto la protección del medio ambiente.

En el caso de la información medioambiental, este derecho de acceso se rige por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información medioambiental, de participación pública y de acceso a la justicia, en materia de medio ambiente, y, supletoriamente en aquellas cuestiones no previstas en esa normativa, por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública.

La existencia de unos plazos especialmente breves responde al carácter instrumental de este derecho de acceso a la información. La inmediatez en la respuesta administrativa es una premisa fundamental para poder ejercitar el resto de los derechos de participación o de justicia ambiental.



Es por ello por lo que las administraciones públicas deben poner los medios necesarios para prestar el servicio de información ambiental dentro de esos términos y plazos para dar una respuesta.

En el caso que nos ocupa, sin perjuicio de que se facilitara la documentación obrante, el Dictamen de la COJUA señaló la necesidad de facilitar su acceso *“antes de que se terminara el plazo legal para realizar alegaciones, en los términos establecidos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración ambiental de Euskadi”*.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko dirige al Departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que promueva una revisión de la regulación de la pesca de la angula en Euskadi que se adecue a las medidas exigidas para la recuperación de la población de anguila europea derivadas del Derecho de la Unión Europea, por las cuales su pesca profesional debe restringirse al máximo posible y debe exigirse medidas de repoblación de las capturas autorizadas.

Que las medidas regulatorias de la pesca de la angula se adecuen al marco del Plan de gestión de la anguila europea de la CAPV en vigor y que, en caso de actualización, las medidas sean comunicadas a la Comisión Europea a los efectos oportunos de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1100/2007.

Que las medidas regulatorias estén basadas en los dictámenes técnicos y científicos, elaborados *ex profeso*, sin perjuicio de tener en cuenta otras medidas para compensar el impacto socioeconómico a las comunidades de pescadores preexistentes afectadas.

Que, con base en el principio de buena administración, se impulse el acceso a toda la información y la participación de todas las asociaciones interesadas con carácter previo a las medidas regulatorias.