

LA REFORMA DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN Y SUS IMPLICACIONES PARA ESPAÑA

MARTA IGLESIAS BERLANGA
Departamento de Derecho Público
Facultad de Derecho
Universidad Pontificia de Comillas (ICADE) de Madrid

Recibido: 16 de junio de 2005

Aceptado: 21 de abril de 2006

Resumen: En vigor desde el 1 de enero de 2003, la Política Pesquera Común (PPC) afronta un nuevo y ambicioso proceso de revisión destinado a gestionar de manera más eficaz la dimensión biológica, económica y social de la pesca. A pesar de la necesidad de conciliar las reivindicaciones de los pescadores en el mantenimiento de su medio de vida con el crítico diagnóstico actual de las pesquerías europeas, el reto más controvertido de la nueva PPC se bifurca en una cuádruple dirección: 'primo', la fijación de objetivos a largo plazo; 'secundo', la adopción de una nueva política capaz de corregir la sobredimensión crónica de la flota de la Unión Europea (UE); 'tercio', una aplicación más eficaz de las normas convenidas en su seno y, por último, una mayor implicación de las partes interesadas. Concretándose de este modo la 'ratio essendi' del estudio que se presenta, su principal objetivo reside en valorar los avances más significativos alcanzados en los diferentes ámbitos y sus repercusiones para España.

Palabras clave: Política Pesquera Común / Proceso de revisión de la PPC / Objetivos a largo plazo / Exceso de capacidad de la flota / Aplicación eficaz de las normas / Implicación de las partes interesadas / Avances en los diferentes ámbitos / Repercusiones para España.

THE REFORM OF THE COMMON FISHERIES POLICY AND ITS IMPLICATIONS FOR SPAIN

Abstract: Since 01 Jan 2003 a new fisheries policy has been applied by the European Union. For the Common Fisheries Policy (CFP) this means the most ambitious project since ever. A reform was necessary to achieve sustainable fisheries regarding biological, environmental and economical aspects. The main changes can be summarised by a long-term approach, a new policy for the fleets, a better application of the rules and a stakeholders' involvement. The new CFP offers an excellent possibility to secure the future of the European fisheries sector. Based on these considerations the objective of this research is to point out the most important progresses achieved in these fields and the related implications for Spain.

Keywords: Common Fisheries Policy / Reform of the Common Fisheries Policy / Long term approach / New policy for the fleet / Better application of the rules / Stakeholders' involvement to point out the most important progresses in these fields / Implications for Spain.

1. INTRODUCCIÓN

Con tan sólo veintidós años de antigüedad¹, la Política Pesquera Común (en adelante, PPC)² afronta un nuevo³ y ambicioso proceso de revisión destinado a ges-

¹ Tras años de difíciles negociaciones, la Política Pesquera Común (PPC) vio la luz el 25 de enero de 1983.

² La PPC es el instrumento de la Unión Europea para la gestión de la pesca y de la acuicultura. Entre los numerosos trabajos existentes al respecto, véanse Díez-Hochleitner (1995, pp. 14-19), VV.AA. (1996), Song (1995, pp. 31-55), Cunnevec (1992, pp. 183-198), Churchill (1987), Leigh (1987), Lebullenger y Le Morvan [ed.] (1990), y Holden (1994).

³ Como pusiera de relieve la primera revisión de la PPC en el año 1992, cuando existen demasiados buques para los recursos disponibles, la sobreexplotación de las poblaciones sólo se puede evitar si la instauración de medidas técnicas y de control va acompañada de una regulación del volumen de pesca. Vid. González Laxe (1992, p. 57).

tionar de manera más eficaz la dimensión biológica, económica y social de la pesca⁴. Reformada mediante el Reglamento (CE) núm. 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002⁵, y en vigor desde el 1 de enero de 2003⁶, el reto más controvertido de la nueva PPC reside en conciliar las reivindicaciones de los pescadores en el mantenimiento de su medio de vida con el crítico diagnóstico actual de las pesquerías europeas.

Lejos de simbolizar un problema moderno, pues el aplazamiento de decisiones difíciles⁷, desde un punto de vista social y económico, no ha contribuido a mitigar la lenta agonía de una actividad sustentada en el carácter finito de los recursos⁸, la reestructuración de la PPC supone una excelente oportunidad para asegurar de forma responsable el futuro del sector en beneficio de todos los interesados (pescadores, comunidades costeras, poblaciones de peces, medio ambiente marino y consumidores), sin olvidar, empero, que su éxito dependerá del grado de compromiso que asuman a este respecto cada uno de los operadores.

La PPC constituye un ejemplo colectivo de cooperación que promueve la adopción de medidas comunes en distintas áreas⁹. Desde esta perspectiva, las modificaciones negociadas por el Consejo de Ministros de Pesca en diciembre de 2002 y a partir del año 2003 sugieren en esencia la fijación de objetivos a largo plazo, la

⁴ La sobreexplotación de los recursos que, como por ejemplo el bacalao, se encuentran al borde de la extinción es una realidad que afecta negativamente tanto a la sostenibilidad de las especies como a los ingresos de los pescadores, al equilibrio del ecosistema marino y al suministro de pescado al mercado comunitario.

⁵ Vid. DO L 358, de 31 de diciembre de 2002, p. 59.

⁶ En marzo del año 2001, la Comisión Europea presentó un *Libro verde* sobre el futuro de la PPC con el objeto de lanzar un debate y de dar a todas las partes interesadas la oportunidad de hacerse oír antes de que la Comisión presentara en el año 2002 sus propuestas para la revisión de la PPC al Consejo y al Parlamento Europeo. El debate público, que tuvo lugar en junio de 2001, se desarrolló en cinco sesiones en las que participaron 400 personas procedentes de los entonces 15 Estados miembros, y que representaban a numerosas organizaciones internacionales de pesquerías, a muchas ONG y a las autoridades de los países interesados. De acuerdo con las contribuciones recibidas durante el período de consulta –período que finalizó el 30 de septiembre de 2001–, la Comisión presentó –en mayo de 2002– una primera serie de propuestas destinadas a reformar la PPC a las que, desde entonces han seguido otras. En diciembre de 2002, el Consejo de Ministros de Pesca llegó a un acuerdo sobre el primer paquete de medidas de revisión marcando, de este modo, el inicio de una nueva PPC. Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/greenpaper/green1_es.htm.

⁷ El enfoque a corto plazo ha fracasado claramente, ya que no se ha proporcionado la necesaria protección a diversas poblaciones de peces que en la actualidad requieren medidas de recuperación. Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/reform/conservation_es.htm.

⁸ La nueva reforma de la PPC pone de relieve el incumplimiento localizado de los objetivos para los que fue creada: 1) conservar las poblaciones de peces; 2) proteger el medio ambiente marino; 3) garantizar la viabilidad económica de las flotas europeas; y 4) proporcionar alimentos de buena calidad a los consumidores. Desatendiendo, en efecto, los consejos científicos relativos al cierre de determinadas pesquerías y para evitar, por ende, las consiguientes repercusiones económicas y sociales, las autoridades competentes han apostado hasta la fecha por adoptar medidas de solución a corto plazo que no garantizan la sostenibilidad del sector.

⁹ Las áreas más importantes en las que se adoptan medidas comunes son cuatro: 1) conservación (proteger los recursos pesqueros regulando las cantidades que se pueden pescar, permitiendo que la cría se reproduzca y garantizando la observancia de las medidas); 2) estructuras (ayudar a la industria pesquera y acuícola a adaptar los medios que utiliza y su organización a los condicionantes que imponen la escasez de recursos y el mercado); 3) mercados (mantener una organización común del mercado de los productos pesqueros y ajustar la oferta a la demanda en interés tanto de los productores como de los consumidores); 4) relaciones con el mundo exterior (firmar acuerdos de pesca y negociar en el ámbito internacional dentro de las organizaciones regionales e internacionales de pesca con vistas a establecer medidas de conservación en los caladeros de alta mar). Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/pcp/intro_es.htm.

adopción de una nueva política capaz de corregir la sobrecapacidad crónica de la flota de la Unión Europea (UE), una aplicación más eficaz de las normas convenidas en su seno y una mayor implicación de las partes interesadas¹⁰. Precisa- do de este modo nuestro objeto de análisis, veamos cuáles son los avances más sig- nificativos alcanzados en los diferentes ámbitos y sus repercusiones para Es- paña..

2. LA CONSERVACIÓN Y LA EXPLOTACIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS PESQUEROS: UN ENFOQUE A LARGO PLAZO

2.1. LOS TOTALES ADMISIBLES DE CAPTURAS (TAC) Y LOS PLANES PLURIANUALES DE RECUPERACIÓN Y DE GESTIÓN

Como es sabido, la actualidad de las pesquerías europeas ofrece una imagen bastante sombría¹¹. Fruto de una regulación parcialmente positiva, uno de sus ma- yores problemas reside en la ineficacia del sistema de gestión de TAC¹² y de cuotas para combatir la escasez de los recursos y asegurar niveles estables de reproduc- ción. Por este motivo, y de acuerdo con la tesis sostenida por España a propósito de la política pesquera en el Mediterráneo¹³, la adopción del Reglamento (CE) núm. 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, debe ser acogida con satisfac- ción.

A pesar de que las fluctuaciones repentinas de los TAC de un año para otro pro- vocan una situación de incertidumbre escasamente compatible con una correcta or- denación de las especies, la probabilidad de sustituir la adopción anual de las me-

¹⁰ Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/reform/index_es.htm.

¹¹ Durante los últimos diez años, las poblaciones de peces han disminuido de manera dramática. Según datos del CIEM, el número de peces en aguas europeas se ha reducido casi a la mitad durante los últimos veinticinco años. La situación del bacalao o de la merluza en el mar del Norte es catastrófica, pero también se encuentran amenaza- das las poblaciones del sur, en aguas ibéricas, como el rape o la merluza en el Cantábrico. Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/reform/index_es.htm.

¹² El TAC o total admisible de capturas es el límite máximo de capturas que sobre el volumen de peces pueden extraer anualmente los pescadores. Los TAC son acordados por el Consejo de Ministros de Pesca en el mes de di- ciembre. Sin embargo, esa decisión es el colofón de un proceso en el que intervienen científicos e incluso pescado- res de los Estados miembros. El Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) utiliza los datos bioló- gicos obtenidos por los institutos nacionales de investigación para evaluar el estado de las principales especies co- merciales. Los resultados del examen de las poblaciones del Atlántico noroccidental son estudiados posteriormente por el Comité Científico Técnico y Económico de la Pesca (CCTEP) y, a continuación, se establecen negociacio- nes con los países no comunitarios y con las organizaciones regionales de pesca que tengan intereses o responsabi- lidades en las mismas zonas o especies. Cuando se trata de recursos comunes, como es el caso del bacalao del mar del Norte, la Comisión negocia con Noruega. Tras analizar las diversas opciones, la Comisión presenta propuestas sobre el TAC para el siguiente año y las condiciones en que deben realizarse las capturas. Finalmente, esas pro- puestas son enviadas al Consejo de Ministros que adoptará la decisión final sobre los TAC y cualquier posible me- dida conexas. Vid. artículo 20 del Reglamento (CE) núm. 2371/2002, de 20 de diciembre de 2002, relativo a la con- servación y a la explotación sostenible de los recursos haliéuticos en virtud de la política pesquera común, *op. cit.*; http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/pcp/faq4_es.htm.

¹³ Vid. *Revista El Mar*, núm. 389, 2000, p. 14.

didadas relativas a las oportunidades de pesca, y las relacionadas con éstas, por una introducción gradual de planes plurianuales¹⁴ de recuperación y de gestión no sólo nos parece adecuada con respecto a la mejor programación de las actividades futuras de los pescadores sino que es también determinante para garantizar la contribución sostenible del sector al bienestar nutricional, económico y social de la creciente población mundial.

Por lo que se refiere a los *planes plurianuales de recuperación*, esto es, aquellos dirigidos al restablecimiento de las poblaciones de peces en peligro de extinción¹⁵, es conveniente señalar que, aunque su finalidad descansa en una *ratio* fácilmente comprensible y necesaria, la íntima relación existente entre esas directrices y la limitación del esfuerzo pesquero implica un complejo abanico de dificultades de orden esencialmente económico y social. La traducción de estos proyectos de restricción en previsible programas de amarre y la consiguiente reducción del número de días de pesca de poblaciones específicas pueden suponer una importante pérdida de ingresos y obligar a los buques a dedicarse a otras pesquerías menos rentables. Incluso puede suceder que la explotación pierda su interés lucrativo ante los prolongados períodos de inactividad. La eventualidad de que los armadores retiren definitivamente sus barcos constituye una realidad alejada, en todo caso, de cualquier contribución voluntaria a la reestructuración de la flota comunitaria, tal y como se concibe a escala central¹⁶.

Según el Dr. Franz Fischler, el ideal que subyace en la reforma de la PPC no reside en la igualdad de trato o en la discriminación de los países del sur con respecto a los del norte, sino simplemente en el estado de las poblaciones de peces en las diferentes regiones¹⁷. En este sentido, las pesquerías que, a juicio de Oceana, deberían cerrarse o incluirse en un estricto plan de recuperación del *stock* son las siguientes: la de rape en las costas ibéricas; las de bacalao en *Kattegat* y *Skagerrak*, en el

¹⁴ Los planes plurianuales incluirán medidas de carácter diverso, variando en función del estado de la población o de las poblaciones de peces afectadas, de los objetivos, de las metas, de los plazos previstos, de las características biológicas de las especies y de las peculiaridades de las pesquerías implicadas, así como del impacto económico potencial de aquéllas sobre éstas. Además, esos planes se basarán en el criterio de precaución. Desarrollado en la década de los años ochenta como pauta de ordenación del medio ambiente marino, ese principio requiere que los usuarios de los mares y de los océanos adopten políticas de conservación dirigidas a la protección ambiental. La carencia de una información científica fidedigna no extingue, en suma, la obligación de acordar medidas de preservación precautorias. De este modo, hay quienes sostienen que ese criterio invierte la carga de la prueba exigiendo a los promotores de fórmulas alternativas que demuestren el impacto positivo de sus actividades sobre los recursos existentes. Vid. <http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/reform/conservation.htm>, p. 2; *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (1993), vol. 1, anexo 1, principio 15; Pannatier (1997, p. 438); García (1994, pp. 20-22). En esta misma dirección, la Carta Mundial de la Naturaleza afirma que: “Activities which are likely to pose a significant risk to nature shall be preceded by an exhaustive examination; their proponents shall demonstrate that the expected benefits outweigh potential damage to nature, and where potential adverse effects are not fully understood, the activities should not proceed”. El texto de este instrumento se puede consultar en *ILM*, vol. 22, 1983, p. 455.

¹⁵ La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) considera que para que una especie o población animal sea catalogada como “en peligro” debe haber sufrido un descenso de más del 50% en sólo tres generaciones.

¹⁶ Vid. “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Plan de actuación para contrarrestar las consecuencias sociales, económicas y regionales de la reestructuración de la industria pesquera de la Unión Europea”, COM (2002) 600 final, Bruselas, 6 de noviembre de 2002, pp. 2 y 3.

¹⁷ Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/discours/speech27_es.htm.

mar del Norte, en el mar de Irlanda y en el canal de la Mancha oriental; la de merluza de las costas ibéricas y del golfo de Vizcaya; la de cigala en la zona del Cantábrico y de Galicia; las de anchoa del golfo de Vizcaya y de la bahía de Cádiz; todas las poblaciones de bacalao, salvo las del Ártico; la merluza del *stock* del Norte; el gallo de la Península Ibérica; todos los *stocks* de lenguado; el rape entre el mar del Norte, el Báltico y el oeste de Escocia; todas las poblaciones de bacaladilla, a tenor de su importancia para el ecosistema atlántico; los *stocks* de jurel; todas las poblaciones de peces planos; y no incrementar la presión sobre eglefinos, carboneros y merlanes¹⁸.

De conformidad con esta propuesta, y por lo que a los intereses españoles se refiere, una de las iniciativas más recientes sugerida por el nuevo comisario de Pesca, el maltés Joe Borg, relativa al establecimiento de cinco zonas de veda en la Península Ibérica, tres de ellas en el caladero Cantábrico noroeste¹⁹, para recuperar el maltrecho *stock* de cigala, y rotundamente rechazadas por las asociaciones de armadores de arrastre gallegos, simboliza un ejemplo de las observaciones críticas comentadas más arriba.

Tratándose, en efecto, de una medida que hubiera dejado al borde del amarre a los 110 arrastreros censados en la Comunidad²⁰, pues esa flota ya soporta otras cinco áreas de veda en las aguas del norte de España²¹, y teniendo en cuenta que la determinación de esas zonas precisa del apoyo de informes científicos sólidos –requisito que, según José Antonio Pérez, presidente de la asociación de arrastre de Ribeira, y Torcuato Texeira, patrón mayor de A Coruña, no recogía la propuesta–, la solución finalmente convenida en el Reglamento (CE) núm. 27/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, ha satisfecho las peticiones españolas al mantener y cifrar la actividad pesquera de la flota en el caladero nacional en 22 días de pesca²², como ya sucediera en el año 2004. De este modo, frente al “desastre absoluto” que hubiera supuesto el establecimiento de polémicas vedas en Galicia y en el Cantábrico, los caladeros de cigala y de merluza del Cantábrico noroeste se conservan “abiertos” a una explotación que, en cualquier caso, reclama una sostenibilidad duradera²³.

En cuanto al golfo de Cádiz, objetivo de los planes plurianuales de recuperación promovidos por Bruselas, tanto la especificidad de las pesquerías realizadas en sus aguas como la correcta regulación de la zona, documentalmente defendida por Es-

¹⁸ Vid. http://www.europe.oceana.org/downloads/cuotas_pesqueras_ue_esp.pdf.

¹⁹ Tales vedas afectarían a todas las flotas: volanteros, naseiros...

²⁰ En la flota de arrastre de litoral, de importantes repercusiones económicas, trabajan con la modalidad de pareja o en solitario 123 buques y cerca de 1.100 tripulantes que tienen su base en los puertos de Burela, Celeiro, A Coruña, Ribeira, Muros, Marín y Vigo. Esta flota captura merluza, rape, gallo, jurel y langostino en las aguas del caladero del mar Cantábrico, desde Portugal a Francia. Vid. http://www.xunta.es/galicia2004/es/07_04.htm.

²¹ Esas vedas afectan únicamente a los arrastreros.

²² Frente al cierre de los caladeros gallegos y del Cantábrico, el Ministerio de Pesca, la Xunta y los armadores estaban dispuestos a aceptar una reducción del esfuerzo pesquero cifrada en 20 días de pesca, en lugar de los 22 días de actividad correspondientes al año 2004.

²³ Vid. <http://lavozdeg Galicia.es>, de 10 de diciembre de 2004.

paña, ha permitido, finalmente, su exclusión de los programas señalados; un logro que también se ha repetido con respecto a la flota española con capturas inferiores a las 5 tm de merluza durante los años 2001, 2002 o 2003.

En relación con las capturas de anchoa en el golfo de Vizcaya, la valoración de los informes científicos presentados por la delegación española, según los cuales la población depende de los reclutamientos efectuados durante el mismo año en que se realiza la pesquería, ha concluido la fijación de un TAC de 30.000 toneladas de las que el 90% –unas 27.000– corresponden a España. El hecho, sin embargo, de que hasta la fecha se hayan capturado 203 tm frente a una media de 11.000 tm en el período 1998-2004 ha motivado que, a solicitud de los propios pescadores, la ministra de Pesca y Alimentación, Elena Espinosa, haya pedido formalmente al comisario de Pesca, Joe Borg, una parada biológica de 45 días, a la espera de la convocatoria urgente de una reunión técnica para el análisis de diferentes alternativas, entre las que destaca la adopción de una veda para proteger la cría de anchoa y la congelación del esfuerzo pesquero²⁴.

En coherencia con esta propuesta de actuación comunitaria y de acuerdo con la advertencia científica del Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM), otro grupo de poblaciones de peces sujeto a planes plurianuales de recuperación son las especies de profundidad. Tratándose de recursos muy longevos, con una baja tasa reproductiva y con una tardía maduración, la vulnerabilidad de muchas de ellas es realmente extrema. Casi todas estas especies, entre las que se encuentran el pez reloj (*Hoplostethus atlanticus*), la maruca (*Molva molva*), el granadero de roca (*Coryphaenoides rupestris*) o el sable negro (*Aphanopus carbo*) comenzaron a comercializarse cuando las pesquerías tradicionales de las flotas europeas empezaron a escasear. La cuota total de 45.000 toneladas propuesta para el año 2005 supone un recorte aproximado de entre un 30 y un 70% del TAC anterior, circunstancia que afecta a España al ser, junto con Noruega (46.580 toneladas), Islandia (31.789), Faroes (15.354) y con Francia (14.389), una de las primeras flotas del mundo en número de capturas (10.130), según datos preliminares del CIEM correspondientes al año 2003.

Por último, y dado que la Comisión está facultada para adoptar medidas preventivas²⁵ de emergencia destinadas a mitigar toda amenaza grave de la pesca sobre la conservación de los recursos o del ecosistema marino²⁶, el 1 de febrero de 2003 en-

²⁴ Vid. http://www.from.mapa.es/esp/prensa/noticias/noticia_completa.asp?IdNoticia=25&sección=.

²⁵ Vid. apartado 3 del artículo 26 del Reglamento (CE) núm. 2317/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, *op. cit.*

²⁶ Vid. artículo 1.5 del Reglamento (CEE) núm. 3760/92 del Consejo, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura, DO L 389, de 31 de diciembre de 1992. Las medidas urgentes de la Comisión tienen un período de aplicación de seis meses, cubriendo en la actualidad la posibilidad de renovar ese plazo por otro similar. Por otra parte, los Estados miembros también están facultados para adoptar decisiones urgentes de conservación y gestión aplicables a todos los buques pesqueros dentro de sus zonas de 12 millas, a condición de que en esos espacios no se apliquen ya medidas comunitarias de conservación, de que esas medidas no sean discriminatorias y de que se hayan realizado consultas tanto con la Comisión como con otros estados miembros interesados y con el Consejo Consultivo Regional pertinente. La validez de esas medidas, a diferencia de lo que ocurre con las acordadas por la Comisión, tan sólo es de tres meses. Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/press/inf02_61_es.htm.

traron en vigor ciertas medidas de recuperación –con las consiguientes limitaciones del esfuerzo pesquero²⁷– orientadas a paliar el riesgo de desaparición de la merluza del sureste de Irlanda y del golfo de Vizcaya, así como del bacalao del mar del Norte, del oeste de Escocia, del *Skagerrak* y del *Kattegat*. En este contexto resulta interesante destacar que, finalizado el período transitorio que restringía el acceso de los buques pesqueros españoles, portugueses y finlandeses a determinadas zonas del mar del Norte, desde el 1 de enero de 2003 esos buques tienen derecho a pescar en esas áreas los recursos no regulados o asignados. Sea como fuere, la pesca no controlada es objeto de un estrecho seguimiento con el fin de evaluar su impacto sobre la reglamentada, pudiendo la Comisión, si fuera necesario, proponer nuevas normas sobre la base de dictámenes científicos²⁸.

Si nos situamos en los *planes plurianuales de gestión*, esto es, aquellos que pretenden mantener las especies que no corren peligro de extinción dentro de los límites biológicos de seguridad, la extensa participación comunitaria en el elenco de organizaciones internacionales de pesca²⁹ requiere considerar, asimismo, las medidas propuestas por aquéllas en torno a la sostenibilidad del sector. Así, aunque la Comunidad no es miembro de la Comisión Interamericana del Atún Tropical³⁰, sí que ha firmado la convención relativa a su fortalecimiento³¹. Por esta razón, las limitaciones de capturas sugeridas por aquélla con respecto al atún de aleta amarilla, al patudo y al atún rayado, así como las pautas técnicas relacionadas con el tratamiento de capturas accidentales, deben ser retenidas positivamente tanto por la entidad institucional como por sus Estados miembros a los efectos de garantizar en la medida de lo posible la perdurabilidad del recurso.

²⁷ El esfuerzo pesquero es la intensidad con que es ejercida la actividad pesquera, medida con la capacidad de un buque, según su potencia y arqueo, el tiempo de su actividad y otros parámetros pertinentes. El esfuerzo de pesca desarrollado por un conjunto de buques será la suma del ejercicio por cada uno de ellos. Vid. artículo 2 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado, BOE núm. 75, de 28 de marzo de 2001, p. 11514. A este respecto, véase igualmente el Reglamento (CE) núm. 1415/2004 del Consejo, de 19 de julio de 2004, que fija el nivel máximo anual de esfuerzo pesquero para ciertas zonas de pesca y pesquerías.

²⁸ Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/press/inf02_61_es.htm.

²⁹ En relación con la participación de la Comunidad en las organizaciones regionales de pesca, véase el documento COM (1999) 613, Bruselas, 8 de diciembre de 1999, y las conclusiones del Consejo de 16 de junio de 2000.

³⁰ La Comisión Interamericana del Atún Tropical fue creada en el año 1950 mediante un convenio realizado entre los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica. Tiene su sede en La Jolla (California, EE.UU.) y su área de competencia abarca el Pacífico oriental. Sus funciones consisten en investigar la abundancia, biometría y ecología de los atunes de aletas amarillas y bonitos del Pacífico oriental y también las clases de pescado que generalmente se usan como carnada en la pesca del atún, especialmente la sardina, así como los efectos de los factores humanos y naturales en la abundancia de las poblaciones de peces que sostienen estas pesquerías. Recomienda a los Estados miembros las medidas más oportunas para que, mediante acciones conjuntas, se logre mantener las poblaciones en niveles de abundancia que permitan la pesca máxima constante. También publica o divulga por otros medios informes sobre los resultados de sus investigaciones y otros datos científicos y estadísticos. Vid. Iglesias Berlanga (2003, p. 378).

³¹ Vid. Convención relativa al fortalecimiento de la Comisión Interamericana del Atún Tropical establecida por el Convenio de 1949 entre los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica (Convención de Antigua), DO L 15/9, de 19 de enero de 2005.

En este marco, la decisión de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico³², fruto de su reunión anual de 2004, ha puesto de relieve con acierto la infraexplotación de las cuotas de la Comunidad con respecto a varios *stocks*. Tratándose de una buena noticia que resulta de un sistema de gestión eficaz inspirado en la asignación de capturas máximas por buque, en función de unos criterios que combinan tanto la necesidad de garantizar una mínima viabilidad económica a las empresas como la trayectoria histórica de los distintos barcos, medida en atención a sus capturas durante los tres últimos años, lo importante es que el reparto de las posibilidades de pesca resultante de la subexplotación se lleve a cabo de forma proporcional entre los Estados miembros sobre la base de sus respectivos defectos extractivos.

Además, de conformidad con los planes plurianuales de recuperación, el Consejo de Ministros de Pesca ha manifestado, a través del Reglamento (CE) núm. 27/2005, de 22 de diciembre de 2004, la necesidad de aplicar un sistema provisional de gestión del esfuerzo que se adapte al estado actual de los *stocks* de lenguado de la Mancha occidental, de la merluza austral³³ y del langostino, así como de los recursos de bacalao fresco³⁴ del *Kattegat*, del mar del Norte, del *Skagerrak* y de la Mancha occidental, del mar de Irlanda y del oeste de Escocia³⁵.

El cumplimiento efectivo de estas iniciativas requiere, sin embargo, un período transitorio de adaptación que sea capaz de superar las renuencias económicas y sociales que implican. Por este motivo, lejos de reemplazar de manera radical la fijación anual del volumen de capturas mediante los conocidos TAC, el objetivo de la nueva PPC reside en conciliar las recomendaciones científicas sobre las que la Comisión evalúa las posibilidades de pesca con los objetivos establecidos en los planes plurianuales de recuperación y de gestión³⁶. En este sentido, y pese a la ne-

³² La Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico fue creada por el Convenio de Río de Janeiro de 1966 y tiene su sede en Madrid (España). España fue miembro de esta organización desde su creación hasta la adhesión de la CE en noviembre de 1997, fecha en la que los Estados miembros se retiraron de la Comisión, siendo la Comunidad quien representa a partir de ese momento los intereses de los países comunitarios. La CICA es una organización de cooperación para garantizar la sostenibilidad del atún y de sus especies afines (albacora o zanja, atún de aleta amarilla, bonito, pez espada, etc.) en niveles que permitan capturas máximas continuas. Su área geográfica de competencia abarca el océano Atlántico y mares adyacentes como el mar Caribe y el mar Mediterráneo. Esta Comisión posee una estructura compleja compuesta por un consejo, una secretaría, tres comités –de Finanzas y Administración (STACFAD), Científico y Estadístico (SCRS) y Sancionador; Este último es el órgano responsable de velar por el cumplimiento y efectividad, por parte de sus miembros, de las medidas adoptadas por la Comisión– y cuatro subcomisiones divididas por especies, por grupos de especies o por zonas geográficas, y desempeña tanto funciones simplemente científicas –elaboración de informes estadísticos y científicos– como actividades prácticas de ordenación –fijación del TAC y reparto de cuotas nacionales–. La Comisión adopta sus resoluciones por mayoría (artículo III.3 del Convenio constitutivo), y éstas son “vinculantes” para sus miembros, salvo para aquéllos que las objetan. Vid. Iglesias Berlanga (2003, pp. 227-228).

³³ Vid. Reglamento (CE) núm. 811/2004 del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se instituyen medidas de recuperación del *stock* de merluza del norte.

³⁴ Vid. Reglamento (CE) núm. 423/2004 del Consejo, de 26 de febrero de 2004, por el que se instituyen medidas de recuperación de los *stocks* de bacalao.

³⁵ Vid. párrafo 18 del Reglamento (CE) núm. 27/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, *op. cit.*

³⁶ Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/reform/conservation_es.htm, p. 2.

cesidad advertida de reducir progresivamente los TAC de muchas especies, España ha conseguido mantener, e incluso incrementar, una gran parte de las cuotas objetivo de la flota española para el año 2005.

Así, además de lograr un aumento de capturas de atún blanco, rape, patudo, merluza, gallo, cigala, lenguado, pez espada, bacaladilla, gallineta y jurel, también se han conservado las cuotas en la mayor parte de las zonas de gestión de atún rojo, caballa y abadejo. En cuanto a las poblaciones objeto de disminución, no podemos olvidar que, tras haber sido consensuada con el sector, esa reducción se sitúa en torno al 10%. Más aún, por lo que se refiere a las peticiones españolas relativas al reconocimiento de los derechos históricos de la flota congeladora que opera en la zona de reglamentación de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (OPANO)³⁷, España ha visto ampliados sus derechos sobre tres nuevas especies, actualmente reguladas mediante el sistema de TAC: la raya, la gallineta y la locha blanca, poblaciones con respecto a las cuales las oportunidades extractivas españolas se sitúan en un 77,2%, en un 25,3% y en un 43%, respectivamente.

2.2. EL INCENTIVO DEL USO DE ARTES Y DE TÉCNICAS DE PESCA MÁS SELECTIVAS: LAS REDES DE ENMALLE A LA DERIVA Y LA PESCA DE ARRASTRE DE FONDO EN AGUAS INTERNACIONALES

Como es sabido, mediante la Decisión de 8 de junio de 1998 el Consejo de Ministros de la Comunidad tomó la determinación de prohibir el uso de redes de enmalle a la deriva³⁸ para la captura de peces en el Atlántico y en el Mediterráneo a partir del 1 de enero de 2002³⁹. La propia Unión Europea ha reconocido, sin embargo, que aún quedan varias decenas de buques utilizando esas artes bajo nombres diferentes como “*spadare*”, “*alalungare*” o “*ferretara*”, según se dediquen, respectivamente, a la captura del pez espada, del atún blanco o de otros grandes pelágicos. Pero la utilización de estas redes, concentrada últimamente al sur del mar Tirreno y en los alrededores de Sicilia, no es extraña en otras variantes y en otros escenarios. Así, al igual que en Francia es frecuente la “*thonaille*” –técnica destinada a la captura de túnidos cuya peculiaridad reside en el anclaje de uno de los extremos de la red al fondo para evitar su clasificación como “derivante”–, ciertas em-

³⁷ La Organización de Pesquerías del Atlántico Noroccidental (OPANO) fue constituida por el Convenio de 1978 sobre futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico noroeste y es responsable de contribuir, a través de consultas y cooperación, a la utilización óptima, ordenación racional y conservación de los recursos pesqueros de la “zona del convenio” (artículo 1.1 y 2). Con respecto a su estructura orgánica, la OPANO cuenta con un Consejo General, un Consejo Científico, una Comisión Pesquera y una Secretaría. Para más información sobre esta comisión, véase, Iglesias Berlanga (2003, pp. 229-230).

³⁸ Enormes redes rectangulares, de diversos kilómetros de longitud, provistas de una malla especial destinada a facilitar el enmallado de los peces que topan con la arte. Se calan durante varias horas y son muy perjudiciales para el ecosistema por el gran volumen de capturas que acompañan (cetáceos, tortugas, aves marinas). Son conocidas como “cortinas de la muerte”. Vid. Martínez Prat y Tudela Casanovas (1995, p. 12), Savini (1990, pp. 777-817), Badenes Casino (1994, pp. 41-53).

³⁹ Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/doss_inf/info34_es.htm.

barcaciones mexicanas en el Pacífico y más de 170 buques marroquíes continúan utilizando estas “cortinas de la muerte” –de hasta 14 kilómetros de longitud– tanto en el Mediterráneo como en el Atlántico para la pesca del pez espada y de un lamentable volumen de capturas accidentales.

Ahora bien, dado que los países de la Unión Europea –y entre ellos, España– son los que fabrican, venden, importan y comercializan las capturas extraídas con tan criticado método de pesca, es imprescindible que la propia institución internacional asuma un papel “muy activo” orientado a la reconversión de las flotas de esos terceros Estados y a la adopción de normas comunitarias compatibles con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que prohíban el comercio de los productos de la pesca capturados al margen de los acuerdos internacionales sobre la gestión sostenible de los recursos pesqueros⁴⁰. Las estrategias de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA) para asegurar la eficacia de los programas de sostenibilidad del atún rojo del Atlántico –originario de Guinea Ecuatorial y de Sierra Leona⁴¹–, del patudo del Atlántico –procedente de Bolivia, Camboya, Georgia, Guinea Ecuatorial y de Sierra Leona⁴²– o del pez espada del Atlántico –capturado en Sierra Leona⁴³– resultan a todas luces especialmente orientativas.

En cuanto a la pesca de arrastre de fondo en aguas internacionales, esto es, la que se realiza mediante redes gigantes armadas con grandes puertas de acero y pesados rodillos que se arrastran por el fondo del mar, capturando prácticamente todo lo que encuentran en su camino y dejando lo que no se pesca seriamente dañado o totalmente destruido, los argumentos esgrimidos por la Unión Europea –y en concreto por España⁴⁴– han sido suficientes para evitar que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) satanice a los cerca de 100.000 arrastreros que trabajan por todo el mundo, de los que unos 15.000 son comunitarios. De este modo, reconociendo el impacto negativo de esta técnica sobre las profundidades marinas⁴⁵, de-

⁴⁰ Vid. “Plan de actuación comunitario para erradicar la pesca ilegal, incontrolada y no regulada”, COM (2002), 180 final, Bruselas, 28 de mayo de 2002, p. 4.

⁴¹ Vid. Reglamento (CE) núm. 826/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, por el que se prohíbe la importación de atún rojo (*Thunnus thynnus*) del Atlántico originario de Guinea Ecuatorial y de Sierra Leona y se deroga el Reglamento (CE) núm. 2092/2000, DO L 127/19, de 29 de abril de 2004.

⁴² Vid. Reglamento (CE) núm. 827/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, por el que se prohíbe la importación de patudo (*Thunnus obesus*) del Atlántico originario de Bolivia, Camboya, Georgia, Guinea Ecuatorial y Sierra Leona y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1036/2001, DO L 127/21, de 29 de abril de 2004.

⁴³ Vid. Reglamento (CE) núm. 828/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, por el que se prohíbe la importación de pez espada (*Xiphias gladius*) del Atlántico originario de Sierra Leona y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 2093/2000, DO L 23, de 29 de abril de 2004.

⁴⁴ En su oposición a la prohibición del arrastre, España tuvo como principales aliados a Canadá y a Japón. España es responsable del 40% de las capturas globales, seguida de otros países de la Unión Europea que suman un 20% más.

⁴⁵ Aunque hasta hace poco se consideraba que las profundidades abisales estaban prácticamente desprovistas de vida, ahora se estima que hasta 10 millones de especies pueden vivir en el fondo del mar, dentro del sedimento o nadando en la área estrechamente relacionada con el fondo. Esto convierte esta fría y oscura zona en una de las más ricas en formas de vida del planeta. En las aguas noruegas, se calcula que entre un tercio y la mitad de los arrecifes de coral han sido ya dañados o destruidos por la pesca de arrastre de fondo.

fendido *inter alia* por países como Costa Rica y Nueva Zelanda, la Asamblea General ha limitado su actuación a trasladar el problema a las organizaciones regionales de pesquerías⁴⁶ priorizando –según Juan López de Uralde, director de Greenpeace España– “*el interés de unos pocos países con flotas arrastreras*”⁴⁷ sobre la ciencia y el sentido común”.

Sea como fuere, y dado que la experiencia de las redes de enmalle a la deriva, una técnica finalmente prohibida debido a la desbordante presión de la opinión pública, el director general de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)⁴⁸ ha insistido ante la Asamblea General de la ONU para que a partir del año 2006 se lleve a cabo una prohibición temporal de las prácticas pesqueras de arrastre de fondo en alta mar en las áreas excluidas de la administración de los reglamentos de pesca regionales. ¿Prosperará este llamamiento, avalado por más de 1.110 científicos y expertos marinos de todo el mundo, sobre los intereses económicos y sociales de sus objetores más acérrimos? Apostillando *ad pedem literaem* una expresión del profesor Sánchez Rodríguez a propósito de la nociva participación española en el Acuerdo de Nueva York sobre poblaciones transzonales y altamente migratorias, otras “*cosas veredes, mío Cid...*”.

En definitiva, pese al evidente carácter impopular de este conjunto de iniciativas, pues es obvio que el recorte de los TAC, la fijación de zonas de veda⁴⁹ o la limitación de las artes de pesca implican importantes renunciaciones económico-sociales⁵⁰, lo cierto es que tan sólo una compatibilidad de objetivos y una aplicación de-

⁴⁶ Vid. A/RES/59/24, de 4 de febrero de 2005.

⁴⁷ La moratoria sobre la pesca de arrastre de profundidad en aguas internacionales afectaría a las flotas de España, Rusia, Nueva Zelanda, Portugal, Noruega, Estonia, Dinamarca/Islands, Japón, Lituania, Islandia y Letonia.

⁴⁸ La labor de la UICN se centra en generar informes científicos, en asesorar a los Estados sobre los espacios naturales declarados patrimonio de la humanidad y en prestar apoyo técnico en las estrategias y planes de acción de biodiversidad nacionales.

⁴⁹ De acuerdo con la nueva PPC, los Estados miembros podrán conceder ayudas a los pescadores y a los propietarios de buques que se vean obligados a interrumpir temporalmente su actividad por motivos imprevisibles. Esas ayudas se otorgarán por tres o por seis meses consecutivos, pudiendo prorrogarse de un año para otro en el caso de que la interrupción temporal se deba a la aplicación de un plan de recuperación o de gestión plurianual o de medidas urgentes adoptadas por la Comisión o por los Estados miembros. Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/press/inf02_61_es.htm.

⁵⁰ A pesar de que la contribución del sector pesquero al producto nacional bruto de los Estados miembros se cifra por lo general en menos de un 1%, su repercusión es muy significativa en términos de creación de empleo en regiones en las que con frecuencia existen pocas alternativas. Actualmente, están directamente ocupados en el sector de la captura cerca de 260.000 pescadores, bien a tiempo completo o parcial, aunque sus actividades generan otras ocupaciones en la industria de la transformación, en el envasado, en el transporte, en la comercialización, en la fabricación de artes de pesca y en empresas de abastecimiento y de mantenimiento. El trabajo en el sector pesquero representa el 10% del conjunto de empleos en veinte zonas costeras de la Unión Europea, como la costa atlántica española, la costa oriental italiana y la costa escocesa. Aunque en otras áreas el porcentaje sea menor, su consideración no deja de ser significativa. Vid. “Plan de actuación para contrarrestar las consecuencias sociales, económicas y regionales de la reestructuración de la industria pesquera de la Unión Europea”, COM (2002) 600 final, Bruselas, 6 de noviembre de 2002; http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/factsheets/facts/es/pcp2_1.htm.

cisiva de medidas a largo plazo⁵¹ podrán iluminar la inquietante realidad de las pesquerías europeas y la viabilidad de su industria. En estos términos mucho es lo que todavía queda por hacer para completar con éxito tan ambiciosa tarea; una empresa a la que deben adaptarse los nuevos *partenaires* comunitarios⁵² desplegando para ello considerables esfuerzos legislativos, administrativos y estructurales⁵³. Valorando, no obstante, que la mayoría de ellos –incluidos los tres que no tienen litoral marítimo: la República Checa, Hungría y Eslovaquia– dedican una especial atención a la acuicultura⁵⁴, las consecuencias de la ampliación sobre la PPC serán, como sostiene Fischler, limitadas⁵⁵.

3. LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR PESQUERO

3.1. LA RENEGOCIACIÓN DE ACUERDOS Y DE PROTOCOLOS

Tras la Resolución de La Haya de 3 de noviembre de 1976, la negociación de acuerdos pesqueros internacionales es competencia exclusiva de la Comunidad Eu-

⁵¹ Dado que las medidas de conservación deben adoptarse conforme a la mejor información científica disponible, la Comisión ha propuesto una reorganización del intercambio de datos y la asignación de mayores recursos para facilitar el asesoramiento. Vid. “Comunicación de la Comisión sobre la mejora de los dictámenes científicos y técnicos para la gestión de la pesca comunitaria”, DO C 47/5, de 27 de febrero de 2003.

⁵² A saber, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa.

⁵³ Los países recientemente adheridos a la UE tienen la obligación, por una parte, de adaptar su legislación al acervo comunitario y, por otra, de poner en funcionamiento estructuras administrativas que hagan posible la aplicación de las obligaciones derivadas de la PPC. Para poder superar las dificultades mencionadas, los diez países PECO cuentan con la ayuda financiera que suministran los programas PHARE y SAPARD. Así, mientras el programa PHARE aporta a las Administraciones la asistencia técnica y el capital necesarios para una rápida adaptación a los requisitos legislativos e institucionales del acervo comunitario, con una dotación presupuestaria de 1.500 millones de euros para el período 2000-2006, el programa SAPARD beneficia –en lo que a la pesca se refiere– a la industria de transformación y a los circuitos de comercialización de los productos pesqueros y de la acuicultura. La contribución de la UE al programa asciende a 3.700 millones de euros para el período 2000-2006. Además, mientras la aplicación del proyecto PHARE se realiza con la asistencia de las Administraciones de los Estados miembros, la ordenación de SAPARD es descentralizada, sirviendo de preparación para la gestión de los fondos estructurales. Por otro lado, aunque Chipre y Malta no pueden acogerse a estos instrumentos, ello no quiere decir que no cuenten con mecanismos para la financiación de su adhesión. Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/enlargement/index_es.htm.

⁵⁴ Como consecuencia de su rápido crecimiento en los últimos años, la industria europea de la acuicultura se enfrenta hoy a una serie de retos relacionados con el mercado y con el medio ambiente. Con el fin de mantener la competitividad, la productividad y la sostenibilidad del sector europeo de la acuicultura, la Comisión ha presentado una estrategia dirigida fundamentalmente a: 1) garantizar la seguridad de los empleos; 2) suministrar unos productos que sean seguros y de buena calidad, promoviendo a la vez unos niveles aceptables de sanidad y de bienestar de los animales; 3) asegurar una industria respetuosa con el medio ambiente. Entre los 25 Estados miembros, los mayores productores acuícolas fueron en el año 2002: España (260.000 toneladas), Francia (250.000 toneladas), Italia y Reino Unido (180.000 toneladas cada uno). Para más información sobre esta cuestión, véase, “Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea”, COM (2002) 511 final, Bruselas, 19 de septiembre de 2002; http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/policy_es.htm.

⁵⁵ Vid. discurso del Sr. Fischler ante el Parlamento Europeo en junio de 2001 (http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/enlargement/index_es.htm).

ropea⁵⁶, por lo que las acciones desarrolladas por la Administración española han de entenderse en el ámbito de la participación en los órganos de decisión de la entidad internacional⁵⁷.

En este contexto, la flota española que ejerce su actividad en el marco de los acuerdos comunitarios con terceros países⁵⁸ se puede agrupar en dos grandes bloques. Por un lado están los buques pesqueros dedicados a la captura de especies altamente migratorias (atunes, pez espada) y, por otro, los buques de pesca dirigidos a la explotación de especies demersales o de fondo (pescado blanco, marisco, cefalópodos). En la mayoría de los acuerdos de pesca establecidos por la Comunidad Europea se contemplan oportunidades de extracción para ambas flotas, aunque existen convenios que regulan exclusivamente las posibilidades de captura para los buques cuyas pesquerías van dirigidas en esencia al atún y al pez espada.

Llegados a este punto, y sin perder de vista la propuesta de la Comisión relativa a la instauración paulatina de instrumentos y de procedimientos basados en convenios de asociación capaces de delimitar un marco integrado y vinculante entre las partes que asegure la coherencia de la política pesquera exterior de la Comunidad con respecto a los Estados ribereños con los que mantiene relaciones en materia de pesca⁵⁹, los acuerdos con terceros países renovados por la CE en el período 2001-2005 son los que siguen:

⁵⁶ Esa competencia exclusiva puede ser ejercida bien de manera bilateral por medio de acuerdos con terceros países, o bien de modo multilateral en el seno de organizaciones internacionales o a través de su participación en acuerdos de vocación universal. El reparto de competencias y papeles de los distintos órganos de la Comunidad Europea hace que sea el Consejo quien aprueba las directrices de negociación y que ésta corresponda a la Comisión, que se encarga de todo el proceso desde los primeros contactos hasta la elaboración del protocolo. El proyecto de acuerdo resultante de las negociaciones se presenta al Parlamento y es finalmente el Consejo quien adopta el acuerdo. La Comisión, que desempeña el papel principal en el dispositivo de los ACP, se ocupa posteriormente de la gestión administrativa, financiera y técnica del acuerdo, en cooperación con las Administraciones de los Estados miembros y actúa de interfaz con los terceros países. Vid. Sobrino Heredia y Rey Aneiros (1997, p. 303), Nitsch (1980, pp. 452-474), Meseguer Sánchez (1981, pp. 53-65), "Evaluación de los acuerdos de pesca celebrados por la Comunidad Europea. Informe de síntesis", *IFREMER*, Contrato Europeo núm. 97/S 240-152919, de 10 de diciembre de 1997, agosto 1999, p. 5. Sobre la participación de la Comunidad Europea en los organismos de ordenación pesquera, véase, Iglesias Berlanga (2003, pp. 205-235).

⁵⁷ Aunque la participación nacional se limita a la formación de los criterios comunes en las negociaciones con terceros países o en el seno de los organismos multilaterales, eso no quiere decir que la CE no tenga en cuenta los intereses particulares de cada miembro en determinadas zonas y trate de defenderlos, sino que vienen matizados por los globales de toda la Comunidad.

⁵⁸ Estos acuerdos fijan las condiciones generales que rigen las relaciones de pesca entre las dos partes contratantes. Incluyen disposiciones genéricas sobre el acceso a las zonas de pesca, los derechos de compensación o de licencia y la cooperación científica en la región de que se trate, así como los procedimientos que permitan resolver los litigios. Esos acuerdos se concluyen normalmente por varios años e incluyen una cláusula de prórroga tácita. Las condiciones técnicas y financieras vinculadas a las actividades de pesca figuran en un anexo y en un protocolo adjuntos al acuerdo marco. Estas condiciones varían de un acuerdo a otro y se revisan periódicamente. La obtención de las posibilidades de pesca en aguas de terceros Estados implica la oferta de una contrapartida por parte de la Comunidad a los terceros países. De este modo, el tipo de acuerdo de pesca difiere en función de la forma de esa contrapartida, que puede ser: a) exclusivamente financiera (en este grupo se incluyen los acuerdos concluidos por la Comunidad con países en vías de desarrollo del grupo ACP como Angola, Cabo Verde, Costa de Marfil, Mauricio, Mauritania, etc.); b) de carácter comercial, respetando en todo caso las obligaciones internacionales de la Comunidad (tal es el caso del acuerdo con Canadá); c) de intercambio de posibilidades de pesca (por ejemplo, los acuerdos concluidos con Noruega, con las islas Feroe y con Islandia) o d) consistir en la combinación de algunos de estos elementos (como es el caso del acuerdo con Groenlandia, que combina la contrapartida financiera con el intercambio de las posibilidades de pesca y las concesiones comerciales). Vid. Sobrino Heredia y Rey Aneiros (1997, pp. 303-304), Parlement Européen, Direction Générale d'Études (pp. 121-123).

⁵⁹ Vid. COM (2002) 637 final, Bruselas, 23 de diciembre de 2002.

◆ ACUERDOS DEL SUR:

- *Acuerdo CE/Madagascar*: Destaca la renovación del protocolo de aplicación del acuerdo por tres años, a partir del 1 de enero de 2004, con las siguientes posibilidades de pesca: atuneros cerqueros congeladores: 40 buques (22 españoles); palangreros de superficie: 40 buques (24 españoles)⁶⁰. Así como el número de atuneros cerqueros congeladores españoles es el mismo que en el período anterior, los palangreros de superficie han aumentado en cuatro unidades.
- *Acuerdo CE/Costa de Marfil*: La última renegociación del protocolo de aplicación de este acuerdo, cuya vigencia se extiende desde el 1 de julio de 2004 hasta el 30 de junio de 2007, prevé las siguientes posibilidades de pesca: arrastreros congeladores de pesca demersal que pesquen crustáceos de aguas profundas, cefalópodos y peces demersales: 1.300 toneladas de registro bruto (en adelante, TRB) al mes como media anual, de las cuales la totalidad corresponde a España; atuneros con líneas y cañas: 3 buques; palangreros de superficie: 11 buques (6 españoles); atuneros cerqueros: 34 buques (17 españoles)⁶¹. Con respecto a las estimaciones del protocolo anterior, España ha perdido cuatro buques atuneros cerqueros y ocho palangreros de superficie.
- *Acuerdo CE/Mauricio*: La revisión del protocolo de aplicación del acuerdo ha ampliado su duración hasta el 2 de diciembre de 2007, con las siguientes posibilidades de pesca: atuneros cerqueros: 41 buques (22 españoles); palangreros de superficie: 49 buques (19 españoles)⁶². En este caso, y a diferencia del protocolo expirado, España ha incrementado el número de atuneros cerqueros en dos unidades.
- *Acuerdo CE/Cabo Verde*: Vigente desde el 1 de julio de 2004 hasta el 30 de junio de 2005, las posibilidades de pesca de la renegociación del protocolo de aplicación del acuerdo para la flota española son las siguientes: atuneros cerqueros congeladores: 18 buques; atuneros cañeros: 10 buques; palangreros de superficie: 52 buques⁶³. Es decir, España ha mantenido el número de atuneros cerqueros congeladores, aumentando el total de atuneros cañeros en ocho unidades y en treinta y cuatro los palangreros de superficie con respecto al protocolo anterior. Sea como fuere, y dada la expiración de aquél, es necesario que la Administración española actúe prontamente ante las instancias comunitarias pertinentes a los efectos de renegociar su prórroga.
- *Acuerdo CE/Guinea-Bissau*: La última revisión del protocolo de aplicación del acuerdo ha previsto su duración hasta el 15 de junio de 2006, con las siguientes posibilidades de pesca: arrastreros camaroneros congeladores: 4.400 TRB, de las

⁶⁰ Vid. DO L 94, de 13 de abril de 2005, pp. 1-5.

⁶¹ Vid. DO L 76, de 22 de marzo de 2005.

⁶² Vid. DO L 348, de 24 de noviembre de 2004.

⁶³ Vid. DO L 332, de 6 de noviembre de 2004.

cuales corresponden a España 1.421 TRB; arrastreros congeladores, de peces de aleta y de cefalópodos: 4.400 TRB, de las que las posibilidades extractivas españolas son 3.143 TRB; atuneros cerqueros congeladores: 40 buques (20 españoles); atuneros cañeros y palangreros de superficie: 30 buques (21 españoles)⁶⁴. España ha perdido, por lo tanto, dieciocho atuneros cañeros y palangreros de superficie y ha aumentado en tres unidades los atuneros cerqueros congeladores con respecto a las previsiones del protocolo anterior.

- *Acuerdo CE/República de Guinea*: En vigor desde el 1 de enero de 2004 hasta el 21 de diciembre de 2008, las posibilidades de pesca que ofrece la renegociación del protocolo de aplicación del acuerdo a la flota española son las siguientes: arrastreros (peces y cefalópodos): 2.500 TRB mensuales de media anual en el año 2004 y 3.500 TRB en los años 2005, 2006, 2007 y 2008 (España: 844 TRB); arrastreros camaroneros: 1.500 TRB mensuales de media anual (España: 1.050 TRB); atuneros cerqueros congeladores: 34 buques (17 españoles); atuneros cañeros: 14 buques (7 españoles); palangreros de superficie: 9 buques (8 españoles)⁶⁵.
- *Acuerdo CE/Mozambique*: Prevista su vigencia por un período de tres años a partir de la entrada en vigor del acuerdo, las posibilidades de pesca del protocolo de aplicación son las siguientes: arrastreros congeladores de pesca demersal de gambas de profundidad: hasta 1.000 toneladas anuales y 535 toneladas de capturas accesorias distribuidas como sigue: cigalas (100 tm), cefalópodos (75 tm), peces (240 tm), langostas (0 tm), cangrejos (120 tm) para un total de 10 buques (España tiene un TAC de 550 tm de gambas de profundidad más 295 tm de capturas accesorias según el reparto por especie fijado por el protocolo); atuneros cerqueros congeladores: 35 buques (17 españoles); palangreros de superficie: 14 buques (8 españoles)⁶⁶.
- *Acuerdo CE/Kiribati*: Vigente durante cinco años a partir de la entrada en vigor del acuerdo, y convenida su renovación tácita por períodos de dos años, salvo denuncia notificada con una antelación mínima de tres meses a la fecha de expiración de cada temporada bienal, las posibilidades de pesca del protocolo de aplicación para la flota española son las que siguen: cerqueros: 75% de las licencias disponibles; palangreros: 6 buques⁶⁷.
- *Acuerdo CE/Senegal*: Convenida su duración para el período comprendido entre el 1 de julio de 2002 y el 30 de junio de 2006, las posibilidades de pesca del protocolo de aplicación del acuerdo son las siguientes: arrastreros de pesca demersal del bajura de peces y de cefalópodos que desembarquen y comercialicen parte de sus capturas en Senegal: 1.500 toneladas de arqueo bruto (en adelante, TAB) por trimestre (España: 704 TAB por trimestre); arrastreros de pesca demersal de altura y palangreros de fondo que no desembarquen sus capturas en Senegal: 3.500

⁶⁴ Vid. DO L 127, de 29 de abril de 2004.

⁶⁵ Vid. DO L 127, de 29 de abril de 2004 y DO L 99, de 3 de abril de 2004.

⁶⁶ Vid. DO L 345, de 31 de diciembre de 2003.

⁶⁷ Vid. DO L 126, de 22 de mayo de 2003.

TAB al mes como media anual (España: 3.000 TAB al mes de media anual); arrastreros congeladores de pesca demersal de altura de crustáceos, excepto la langosta, que no desembarquen sus capturas en Senegal: 3.500 TAB al mes como media anual (España: 3.186 TAB al mes de media anual); atuneros cañeros: 16 buques (10 españoles); cerqueros congeladores: 39 buques (21 españoles); palangreros de superficie: 23 buques (20 españoles)⁶⁸. Se consigue, por lo tanto, un aumento de cinco atuneros cañeros, manteniéndose el total de palangreros de superficie en relación con el protocolo anterior.

- *Acuerdo CE/República Gabonesa*: Vigente desde el 3 de diciembre de 2001 hasta el 2 de diciembre de 2005, el último protocolo de aplicación del acuerdo establece las siguientes posibilidades de pesca: arrastreros congeladores de pesca demersal que pesquen crustáceos y cefalópodos: 1.200 TRB al mes como media anual (España: 900 TRB al mes como media anual); atuneros cerqueros congeladores: 38 buques (18 españoles); palangreros de superficie: 26 buques (20 españoles)⁶⁹. Así pues, España ha perdido cuatro atuneros cerqueros congeladores y dos palangreros de superficie con respecto a las previsiones del protocolo anterior.
- *Acuerdo CE/Mauritania*: La última renegociación del protocolo de aplicación del acuerdo, en vigor durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 2001 y el 31 de julio de 2006, ha fijado las siguientes posibilidades de pesca para la flota española: crustáceos, excepto langostas: 4.364 TRB; merluza senegalesa: 8.500 TRB; especies demersales, excepto merluza senegalesa: 1.300 TRB; especies demersales (arrastrero): 4.000 TRB; cefalópodos: 50 TRB; atuneros cerqueros: 18 buques; atuneros cañeros: 20 buques⁷⁰.
- *Acuerdo CE/Santo Tomé y Príncipe*: Expirado el protocolo de aplicación del acuerdo el pasado 31 de mayo de 2005, las posibilidades de pesca para la flota española eran las siguientes: atuneros cerqueros congeladores: 36 buques (18 españoles); atuneros cañeros: 2 buques; palangreros de superficie: 25 buques (20 españoles); pesca experimental del cangrejo de profundidad (únicamente desde el 1 de junio de 2002 hasta el 31 de mayo de 2003): 2 buques españoles de menos de 250 TRB⁷¹. En consecuencia, España ha perdido ocho palangreros de superficie en relación con el protocolo anterior. Como advertimos *supra*, es necesario que la Administración española inicie sin demora las gestiones oportunas en Bruselas a los efectos de conseguir una prórroga de sus oportunidades extractivas.
- *Acuerdo CE/Seychelles*: Finalizada la vigencia del protocolo de aplicación del acuerdo el 17 de enero de 2005, las posibilidades de pesca fijadas para la flota española eran las siguientes: atuneros cerqueros congeladores: 18 buques; palangreros de superficie: 15 buques⁷². Por lo tanto, España reduce el número de atuneros

⁶⁸ Vid. DO L 349, de 24 de diciembre de 2002.

⁶⁹ Vid. DO L 73, de 15 de marzo de 2002.

⁷⁰ Vid. DO L 341, de 22 de diciembre de 2001.

⁷¹ Vid. DO L 351, de 28 de diciembre de 2002.

⁷² Vid. DO L 144, de 1 de junio de 2002.

cerqueros congeladores y de palangreros de superficie en siete y en cinco unidades, respectivamente, en comparación con el protocolo anterior.

- *Acuerdo CE/Angola*: Recientemente renegociado sin éxito, el protocolo de aplicación del acuerdo, de duración bianual “2002-2004”, fijaba las siguientes posibilidades de pesca para la flota española: camaroneros: 6.550 TAB al mes como media anual (22 buques); pesca demersal: 1.850 TAB; atuneros cerqueros congeladores: 9 buques; palangreros de superficie: 14 buques⁷³.

◆ *ACUERDOS DEL NORTE*:

- *Acuerdo de pesca CE/Noruega*⁷⁴: Este acuerdo fue firmado el 27 de febrero de 1980 y entró en vigor el 16 de junio de 1981 con una duración de seis años; al no haberse denunciado en el plazo previsto, ha quedado prorrogado por otro período similar. El acuerdo está basado en un equilibrio mutuo en materia de pesca (reciprocidad), existiendo tres zonas de explotación importantes: aguas autónomas comunitarias, aguas autónomas noruegas y aguas compartidas por ambas partes en el mar del Norte. Los Estados miembros que participan en este acuerdo son Alemania, Francia, Dinamarca, España, Portugal, Reino Unido y Suecia. Las especies que se pescan en su marco de regulación son las siguientes: bacalao, eglefino, carbonero, gallineta, fletán, bacaladilla, caballa, faneca noruega, lanzón y camarón. A pesar de que España obtuvo en el marco de sus relaciones pesqueras bilaterales con Noruega cuotas de bacalao, eglefino, carbonero, gallineta y pota durante el período 1978-1981, tras su adhesión a la Comunidad sólo se consiguieron cuotas de gallineta (las de bacalao las obtendría posteriormente en el marco de las negociaciones del Acuerdo del Espacio Económico Europeo). En el período 1996-2005 España ha mantenido *grosso modo* estas cuotas en el seno de los diferentes acuerdos anuales. Conviene destacar, por último, que España colabora en la evaluación del *stock* de bacalao mediante un programa de observadores científicos del Instituto Español de Oceanografía (IEO) y del Instituto Tecnológico Pesquero y Alimentario (AZTI) de Donostia.
- *Tratado de París-Caladero Svalbard*: Las actividades pesqueras en el caladero *Svalbard* (aguas internacionales del mar de *Barents*) se enmarcan en el Tratado de París de 9 de febrero de 1920, al que España se adhirió el 2 de noviembre de 1925. Este tratado reconoce la soberanía noruega sobre el archipiélago ártico de *Spitsberg*⁷⁵ (*Svalbard* o “costas frías”)⁷⁶ estableciendo, no obstante, el derecho de

⁷³ Vid. DO L 351, de 28 de diciembre de 2002.

⁷⁴ Vid. DO L 226, de 29 de agosto de 1980, p. 48 y DO L 346, de 31 de diciembre de 1993.

⁷⁵ Nombre de origen holandés que significa “montañas picudas”.

⁷⁶ Dicho archipiélago está situado a medio camino entre la Noruega continental y el Polo Norte, entre el océano Ártico y los mares de Noruega, Groenlandia y *Barents*. Comprende las tierras situadas entre los 10° y los 35° de longitud Este y entre los 74° y los 81° de latitud Norte, cubriendo una superficie de unos 62.700 km². Alrededor del 54% del archipiélago está cubierto por glaciares. La isla principal –*Spitsberg*– comprende las aglomeraciones del archipiélago y, por lo tanto, el centro administrativo de *Loneyarbyen*. Vid. Fife (2003, p. 2).

las restantes partes para que sus nacionales participen en las actividades de explotación. A pesar de que la CE no es signataria de este tratado, gestiona las operaciones de la flota comunitaria de acuerdo con un porcentaje de participación en el TAC de bacalao ártico, negociado entre la CE y Noruega.

- *Acuerdo de pesca CE/Groenlandia*⁷⁷: El Acuerdo Marco CE/Groenlandia se firmó el 29 de enero de 1985 por un período de diez años a raíz de la salida de Groenlandia de la Comunidad Económica Europea⁷⁸ con el fin de mantener las posibilidades de pesca que habían disfrutado hasta ese momento los pescadores comunitarios. Su protocolo de aplicación, renovado por un período de cinco años, finaliza el 31 de diciembre de 2006. Los Estados miembros que han participado tradicionalmente en este acuerdo son Alemania, Dinamarca, Francia y Reino Unido.

3.2. LA SOBRECAPACIDAD DE LA FLOTA. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA FLOTA PESQUERA ESPAÑOLA

La promulgación de la Ley de protección y renovación de la flota, de 23 de diciembre de 1961, potenció un fuerte crecimiento de la flota pesquera española mediante la concesión de importantes créditos o incentivos económicos a los armadores. Si tenemos en cuenta que en esos momentos no se preveía la posibilidad de que los mares se fueran a parcelar y a regular sus recursos y que, a pesar de la longitud del litoral español (superior a los 8.000 kilómetros de costa)⁷⁹, los caladeros en ella existentes, aunque ricos, son poco extensos debido a la escasa anchura de la plataforma continental (hábitat de las poblaciones ictiológicas), era obvio que las nuevas construcciones tenían que dirigirse hacia los mares entonces libres.

La década de los años setenta marcó el inicio de la crisis del sector: la puesta en marcha de las zonas económicas exclusivas de 200 millas (ZEE) cambió totalmente la configuración de su operatividad, generándose de forma inmediata los necesarios cambios en el panorama pesquero. *Primo*, se pone fin al “acceso libre”, que se modifica por el “acceso limitado”; *secundo*, se instauran las primeras medidas de regulación para las flotas pesqueras, sobre todo para las flotas extranjeras en las ZEE de los Estados con recursos; *tercio*, como consecuencia de lo anterior, tiene lugar una readaptación de las flotas en cuanto a su distribución operacional y a su reparto por caladeros o por zonas, e incluso por especies, tanto en los casos de los recursos migratorios como demersales o de superficie; y, por último, se limita la construcción de buques a la vista de las dificultades para ajustar el binomio recursos-flota, con las implicaciones sectoriales y económicas que ello genera (González Laxe, 1992, p. 57). A partir del año 1986, la política de estructuras de la Unión Europea contri-

⁷⁷ Vid. DO L 29, de 1 de febrero de 1985, p. 9, así como DO I 351, de 31 de diciembre de 1994, p. 16.

⁷⁸ Para más información sobre este tema, véase, Parlement Européen, Direction Générale d'Études (pp. 25-27).

⁷⁹ Vid. *Revista El Mar*, núm. 352, (julio-agosto, 1997), p. 31.

buyó a acentuar esta orientación mediante la concesión de subsidios a la construcción de nuevos barcos y a la modernización de los ya existentes, retirando de los caladeros únicamente los pesqueros más antiguos y menos rentables⁸⁰.

En el año 2004, el número de unidades españolas registradas en la flota de la UE-25 era de 14.400 buques, con un tonelaje total de 487.880 TRB, siendo la flota gallega la más importante de todas las regiones europeas y la mayor del país con el sector pesquero más potente de la UE. Proporcionalmente, Galicia posee casi la mitad de los buques de pesca abanderados en España, lo que supone aproximadamente el 50% del total de toneladas y más del 30% de la suma de la potencia de los motores. En consecuencia, aunque Grecia e Italia poseen, respectivamente, 19.000 y 15.700 embarcaciones, la flota española es la más significativa de la Unión Europea al superar en 181.270 TRB la suma del tonelaje griego e italiano. La reducción de efectivos españoles, cifrada en unas 2.800 unidades desde el año 1999 hasta el año 2004, se ha producido por la vía de los desguaces y de la exportación de buques a otros caladeros en terceros países, de acuerdo con los planes de ordenación aplicados en este tiempo por Bruselas. De ahí que las mejoras sugeridas por la Comisión para la política de acuerdos pesqueros sean fundamentales para los intereses españoles.

3.3. LA POLÍTICA DE ESTRUCTURAS: LA EJECUCIÓN Y EL SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN PLURIANUALES (POP)

Con el fin de solucionar la relativa efectividad de los Programas de Orientación Plurianuales (POP)⁸¹ y afrontar, en consecuencia, el problema de sobrecapacidad de la flota de la UE⁸², el Consejo ha propuesto reemplazar el sistema anterior por un mecanismo más sencillo que descansa en dos pilares fundamentales: por un lado, la atribución de mayores competencias a los Estados miembros con miras a adecuar la capacidad pesquera a las posibilidades de pesca y, por otro, la supresión progresiva de las ayudas públicas concedidas a los inversores privados para renovar o para modernizar los buques pesqueros⁸³.

⁸⁰ Después de la integración de España y de Portugal en la CE, la política de estructuras recibió una nueva orientación dirigida a fomentar las actividades de la flota más allá de las 200 millas. Con este fin, el incremento de su dotación financiera (se pasó de 250 MECUS/3 años a 800 MECUS/5 años) permitió la construcción de buques capacitados para trabajar fuera de la ZEE comunitaria. Vid. Parlement Européen, Direction Générale d'Études (pp. 78-79).

⁸¹ Los POP constituyen el sistema de la política estructural utilizado hasta la fecha para ajustar el binomio "recursos-flota". Para más información, véase Iglesias Berlanga (2003, pp. 270-276).

⁸² Vid. Reglamento (CE) núm. 26/2004, relativo al registro comunitario de la flota pesquera. Este reglamento establece un nuevo procedimiento para la transmisión de la información de los Estados miembros a la Comisión, según el cual cada Estado enviará cada tres meses una copia o "instantánea" de la información contenida en su registro de la flota, incluida su dimensión histórica. Estos datos sustituirán la instantánea anterior. El nuevo procedimiento evitará tener que realizar correcciones complejas y largas que a menudo desembocan en incoherencias entre el registro de la flota y la base de datos de los Estados miembros. Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/fleet/register_es.htm.

⁸³ Vid. DO L 358, de 31 de diciembre de 2002.

De este modo, las reducciones del esfuerzo tendrán que calcularse conforme a los niveles de los POP –fijados para el 31 de diciembre de 2002– tendiendo a disminuir automática y permanentemente cada vez que un buque sea retirado a través de ayudas públicas. Además, por cada tonelaje de arqueo bruto (TAB) que se incorpore a la flota mediante esas ayudas, los Estados miembros deberán desmantelar, sin recibir ninguna prestación, una capacidad equivalente para el caso de buques de hasta 100 TAB⁸⁴ o de 1,35 toneladas en el supuesto de buques de mayor entidad⁸⁵.

En cuanto a la asistencia para la renovación de las flotas, y de acuerdo con la idea de su eliminación progresiva, su concesión se limitó hasta finales del año 2004 y únicamente con respecto a los buques de menos de 400 TAB y para los Estados que hubieran alcanzado los objetivos de capacidad globales del POP IV⁸⁶.

Finalmente, al igual que la creación de un “fondo para desguaces”⁸⁷, dotado con 132 millones de euros, puede contribuir al logro de las reducciones suplementarias del esfuerzo pesquero exigidas a los Estados miembros por los planes de recuperación⁸⁸, las ayudas para el traspaso permanente de buques de la UE a terceros países, incluso mediante la creación de empresas mixtas con Estados asociados, finalizaron en diciembre de 2004, en relación con los países vinculados convencionalmente con la UE⁸⁹.

En este sentido, con el fin de paliar los efectos de la reestructuración, la Comisión ha sugerido la eventualidad de reprogramar otras intervenciones de los fondos estructurales, así como una revisión de los programas nacionales, por parte de los Estados miembros, destinada a canalizar más ayudas a favor del sector pesquero y de las zonas dependientes de la pesca. Teniendo en cuenta, además, que la flota de pequeña escala representa alrededor del 70% del total de buques pesqueros de la UE y casi el 50% del empleo existente en el ámbito de las capturas, también sería posible reservar ciertos caladeros costeros (por ejemplo, la zona de 12 millas) para

⁸⁴ Desde un punto de vista práctico, esto significa que antes de incorporar con ayuda un buque a la flota de, por ejemplo, 90 TAB, se debe retirar de forma permanente y sin ayuda otro buque de 90 TAB o dos buques de, por ejemplo, 60 y 30 TAB. Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/reform/fleet_es.htm.

⁸⁵ Así, en el caso de un nuevo buque de 300 TAB, la capacidad que se deberá retirar será de 405 TAB. Los Estados miembros que concedan ayudas públicas para la renovación de la flota tendrán que reducir su capacidad global en un 3% como mínimo en comparación con sus niveles de referencia y garantizar que la capacidad pesquera total de los nuevos buques no supera la de aquéllos que se hubieran retirado permanentemente. Vid. http://www.europa.int/comm/fisheries/news_corner/press/inf02_61_es.htm.

⁸⁶ Cuando la modernización tenga por objeto mejorar la seguridad, la calidad de los productos o las condiciones laborales será posible aumentar el arqueo, aunque sólo para mejorar la superestructura del buque (en la cubierta principal). Es decir, se excluye la posibilidad de aumentar la capacidad del buque para capturar peces.

⁸⁷ Vid. DO L 358, de 31 de diciembre de 2002.

⁸⁸ Las ayudas del “fondo para desguaces” están dirigidas a los buques cuyo esfuerzo pesquero tenga que reducirse en un 25% o más como consecuencia de un plan de recuperación. Las primas son un 20% mayores que las que pueden obtenerse del IFOP para el desmantelamiento de buques. Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/press/inf02_61_es.htm.

⁸⁹ Por lo que se refiere a las exportaciones, la cuantía de la prima se limita al 30% de la que, por desguace, concede el IFOP. Esa cantidad aumenta hasta el 80% en el caso de las empresas mixtas.

esos barcos, así como una determinada cuota del esfuerzo de pesca atribuida a los Estados miembros por los planes de gestión plurianuales, o incluso adaptar a las necesidades de esas flotas el régimen de ayudas estructurales a fin de mantener el empleo en las zonas costeras⁹⁰.

4. EL CONTROL Y LA OBSERVANCIA DE LAS NORMAS DE LA PPC

Uno de los capítulos esenciales de la reforma de la PPC es la intensificación del control⁹¹ y la observancia, así como una aplicación más armonizada de las normas que contribuya al establecimiento de condiciones igualitarias⁹². En efecto, ante la heterogeneidad de los sistemas nacionales de control⁹³ y del régimen de sanciones para los infractores⁹⁴, la Comisión ha sugerido –con el actual apoyo del Consejo–

⁹⁰ Si se realiza la imagen del sector, mejorando las condiciones de vida y de trabajo y el nivel de protección social, y se impulsa una diversificación de actividades que permitan a los pescadores combinar la pesca con otras actividades económicas, el objetivo de un desarrollo costero sostenible sería, desde un enfoque integrador, una meta viable. Vid. http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/reform/social_es.htm.

⁹¹ Así, el empleo de sistemas de localización de buques por satélite (SLB) operativo para los buques de más de 18 y de 15 metros de eslora total, a partir del 1 de enero de 2004 y del 1 de enero de 2005, respectivamente. La implantación del SLB y de tecnología de la información ha potenciado considerablemente la capacidad de las autoridades nacionales para efectuar el seguimiento de las actividades pesqueras.

⁹² La falta de uniformidad se traduce en la ausencia de unas condiciones iguales en los ámbitos del control y de la observancia de las normas. Así, mientras numerosas actividades pesqueras se controlan eficazmente, otras no se supervisan en absoluto o su nivel de control es claramente insuficiente.

⁹³ Por diversos motivos, los sistemas nacionales de control no siempre han cumplido la exigencia de garantizar la aplicación eficaz de las normas de la PPC; de ahí que se hayan detectado irregularidades y casos de incumplimiento de las normas aplicables, lo que supone, por ejemplo, que la información declarada por el sector pesquero no se corresponda en todos los casos con las cantidades físicas de las poblaciones capturadas, mantenidas a bordo, desembarcadas o vendidas. Así pues, la información registrada por los Estados miembros y facilitada por la Comisión no siempre es fidedigna. Además, las tareas de inspección y vigilancia no se programan ni se seleccionan correctamente en todos los supuestos. En muchos casos, las autoridades nacionales que se ocupan de estas tareas también asumen otras competencias.

⁹⁴ Los sistemas nacionales de sanciones carecen con frecuencia de poder de disuasión para evitar la comisión de infracciones. En la actualidad, los Estados miembros dan un tratamiento muy diferente a las transgresiones, ya que las consecuencias de una misma infracción pueden ir desde una simple advertencia hasta una multa de cuantía elevada. Por esta razón, el Consejo ha elaborado una lista de sanciones que los Estados miembros deben imponer en el caso de que se cometa un incumplimiento grave, sin perjuicio de los procedimientos nacionales. La mayoría de estas actuaciones tienen por objeto la sobrepesca, es decir, la superación de las cuotas asignadas a los diferentes Estados miembros. Las alegaciones se basan en general en la gestión incorrecta de las cuotas por las autoridades nacionales, lo que la mayor parte de las veces significa: a) la falta de procedimientos apropiados para utilizar aquellas; b) la ausencia, insuficiencia o ineficacia de las inspecciones y de otras comprobaciones exigidas por las normas comunitarias; c) la falta de una prohibición provisional de las actividades pesqueras o la paralización tardía de la pesca; o d) la carencia de sanciones disuasorias que fomenten el respeto de las normas anteriores. A tenor de estas circunstancias, el artículo 25 del Reglamento (CE) núm. 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, ha atribuido a los Estados la obligación de incoar procedimientos de esa naturaleza que priven efectivamente a los infractores de los beneficios económicos obtenidos con los incumplimientos y que actúen como elementos disuasorios en el futuro. En este marco, la Comisión tiene previsto utilizar los medios que le proporcionan las normas de la PPC con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa por los Estados miembros. Así, la suspensión de las ayudas financieras, las medidas preventivas, las deducciones de futuras posibilidades de pesca y una mayor atribución de facultades a los inspectores.

fortalecer la cooperación entre las distintas autoridades implicadas con el fin de incrementar la transparencia⁹⁵ y mejorar la rastreabilidad.

De esta forma, cada Estado será responsable del control de su flota no sólo en sus aguas jurisdiccionales y “fuera de las comunitarias” sino también dentro de ellas (excepción hecha de las zonas de 12 millas de otro Estado miembro) cupiendo, en este último caso, la posibilidad de ampliar esa competencia con respecto a los buques de otros países miembros⁹⁶. La idea, sin embargo, de que *cualquier Estado parte goce de autorización para inspeccionar los buques pesqueros de la UE que enarbolen el pabellón de otro Estado miembro en aguas internacionales* no deja de ser llamativa; más si tenemos en cuenta que *en todos los demás supuestos, el permiso de inspección se concederá voluntariamente*. ¿Quiere ello decir que la jurisdicción del Estado de bandera “fuera de las aguas comunitarias” no es operativa en alta mar? ¿Se pretende establecer una relación consustancial entre la voluntad de ser miembro de la organización y la aceptación de un sistema comunitario de inspección que, como en el marco de la OPANO, atribuya a los miembros el derecho recíproco de subir a bordo e inspeccionar los buques que se encuentren en el área? Pues de no mediar el consentimiento del Estado de bandera, la posibilidad de que un país distinto al del pabellón pueda inspeccionar un buque más allá de las 200 millas constituye un atentado contra el principio de la jurisdicción exclusiva consagrado, y exceptuado, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982⁹⁷. Llegados a este punto, quizá no huelgue preguntarnos si la voluntad de la Comunidad, de conformidad con el Acuerdo de Nueva York de 1995, no es asumir un conjunto de derechos y deberes que actualmente forman parte de las competencias de los Estados miembros, conforme a su legislación nacional⁹⁸.

La coordinación de las actividades de inspección y vigilancia entre las autoridades implicadas constituye un importante reto en el ámbito nacional, que adquiere dimensiones aún mayores en el marco comunitario. De ahí que “respondiendo” a

⁹⁵ En este sentido, se ha previsto la creación de una tabla de indicadores, un nuevo instrumento informativo que ofrece una indicación del nivel de cumplimiento de diferentes disposiciones normativas por parte de los Estados miembros, así como la actualización realizada por la Comisión desde el punto de vista de la comprobación de las actividades de control y observancia de aquéllos y su nivel de cumplimiento de las normas de la PPC. Esta tabla de indicadores está a disposición del público en la página web de la Comisión (<http://www.europa.eu.int/comm/fisheries>).

⁹⁶ Siempre que el Estado ribereño acceda a ello y cuando las inspecciones se realicen en el contexto de un programa de seguimiento específico.

⁹⁷ Principio de Derecho Internacional general codificado por la Convención de Ginebra sobre la Alta Mar de 1958 (artículo 6, párrafo 1) y por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, artículos 92 y concordantes.

⁹⁸ En particular, las medidas aplicables a los patrones y demás oficiales de los buques pesqueros (por ejemplo, la denegación, la retirada o la suspensión de las autorizaciones necesarias para ejercer como tales. Vid. DO C 367/48, de 5 de diciembre de 1996, anexo B, párrafo 7) y las normas relativas al ejercicio de la jurisdicción del Estado del pabellón sobre sus buques en alta mar. *Inter alia*, las disposiciones relacionadas con la asunción o con la cesión del control de los barcos pesqueros por parte de Estados miembros que no sean el país del pabellón, y la cooperación internacional respecto de la aplicación y de la recuperación del gobierno de sus buques.

los interrogantes anteriores se haya propuesto, como aventurábamos, la creación de una estructura común de inspección (ECI)⁹⁹ cuya inspiración descansa en las iniciativas de coordinación de las Administraciones internas competentes. No obstante, ya que esa coordinación no puede apoyarse a largo plazo en exclusivos acuerdos voluntarios o en soluciones *ad hoc*, la idea de la Comunidad reside en adoptar una plataforma organizativa destinada a garantizar el despliegue armonizado de esos medios nacionales de inspección y vigilancia. Teniendo en cuenta, además, que las facultades de los Estados miembros en materia de control y observancia están recogidos en los artículos 23, 24 y 25 del Reglamento (CE) núm. 2371/2002, y que los poderes de la Comisión se fundamentan en el artículo 26 del mismo instrumento, la creación de la ECI no debería suscitar ningún recelo desde el punto de vista competencial.

El espíritu de esta iniciativa radica, por lo tanto, en el establecimiento de equipos de inspección multinacionales encargados de examinar la oportunidad de las licencias, las características de los buques, las actividades pesqueras desarrolladas en aguas comunitarias, internacionales y de terceros países y los desembarques (incluida la primera venta). Correspondiendo al órgano comunitario de control de la pesca (OCCP) garantizar el despliegue de los medios mancomunados de supervisión y vigilancia, esta función no tiene por objeto reducir el protagonismo de los Estados miembros en cuanto a la aplicación de las normas de la PPC. En efecto, de acuerdo con la ECI, esos Estados serán responsables de: a) asignar medios de inspección y vigilancia para la constitución de los recursos de la ECI; b) garantizar que esas aportaciones se ajusten a los estándares establecidos en materia de mantenimiento y equipamiento de buques y aeronaves de control, y formación de inspectores y tripulaciones conforme a los procedimientos de aquélla; y c) responsabilizarse de sus propios medios y de las tareas de inspección y vigilancia acometidas por sus inspectores¹⁰⁰.

Esta propuesta de reforma pretende, en consecuencia, controlar el acceso a las poblaciones de peces y su explotación, garantizando un efectivo cumplimiento de las disposiciones de la PPC, incluidas las medidas estructurales y de mercado, así como el fortalecimiento de los instrumentos de control y observancia y las condiciones aplicables a la cooperación y coordinación entre los Estados miembros. Su proyección, aunque ocasionalmente compleja, permitirá alcanzar unos niveles de

⁹⁹ La ECI se fundamenta en el artículo 28 del citado reglamento, instrumento que establece los requisitos fundamentales en materia de cooperación y coordinación entre Estados miembros.

¹⁰⁰ Los inspectores nacionales son responsables de efectuar la vigilancia de buques pesqueros y de inspeccionar las actividades pesqueras para comprobar el cumplimiento de las normas de la PPC, debiendo hacer constar los resultados de estas actuaciones en un informe de vigilancia o en un informe de inspección, respectivamente. También son responsables de garantizar la continuidad y seguridad de todas aquellas pruebas relativas a las infracciones de la normativa de la PPC que se hayan cometido. El Estado miembro ribereño y, fuera de las aguas comunitarias, el Estado miembro del pabellón, deben efectuar el seguimiento de las infracciones con arreglo a las disposiciones pertinentes de la PPC. Cualquier información descubierta por los inspectores debe notificarse de inmediato al Estado miembro interesado.

racionalidad y eficacia sostenibles¹⁰¹, incentivando, en definitiva, la necesaria aplicación uniforme y eficaz de la PPC.

5. UN MAYOR COMPROMISO DE LAS PARTES AFECTADAS EN LA PPC: LOS CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES

Para potenciar el grado de implicación de los interesados en el proceso de gestión de la PPC e identificar en ese sentido la mejor forma de alcanzar una pesca sostenible, el Consejo ha creado –mediante la Decisión 2004/585/CE, de 19 de julio de 2004¹⁰²– unos consejos consultivos regionales (CCR o RAC, según sus siglas en inglés) abiertos a la participación de las autoridades nacionales y regionales de cualquier Estado miembro, de los pescadores, de los científicos, de los representantes del sector de la pesca y de la acuicultura y de los grupos de defensa del medio ambiente y de protección de los consumidores de la zona marítima o de los caladeros correspondientes¹⁰³.

Formados por una asamblea general¹⁰⁴ y por un comité ejecutivo¹⁰⁵, y competentes para responder a las consultas de la Comisión¹⁰⁶, para presentar recomenda-

¹⁰¹ Vid. “En pos de una aplicación uniforme y efectiva de la política pesquera común”, COM (2003) 130 final, Bruselas, 21 de marzo de 2003.

¹⁰² Vid. DO L 256/17, de 3 de agosto de 2004.

¹⁰³ Por lo que se refiere a la financiación de los CCR, a partir del año de su creación, y por un máximo de cinco años, la Comunidad contribuirá parcialmente a sus gastos de funcionamiento. El importe asignado para estos fines de cada CCR no podrá exceder del 90% de su presupuesto de operatividad y no podrá superar los 200.000 euros para el primer año. En los cuatro años siguientes, la participación financiera máxima será decreciente [(primer año: 200.000 euros (90%), segundo año: 165.000 euros (75%), tercer año: 132.000 euros (60%), cuarto año: 121.000 euros (55%), quinto año: 110.000 euros (50%)] e irá en función del presupuesto disponible. La Comisión firmará con cada CCR y para cada año un “convenio de subvención de funcionamiento”, que fijará con precisión los términos y las condiciones, así como las modalidades de concesión de esa financiación. Sólo estarán sujetos a contribución comunitaria los gastos previstos, que se concederá siempre que se hayan asignado las demás fuentes de financiación. Los costes subvencionables serán los necesarios para garantizar el funcionamiento normal de los CCR de tal manera que permitan la consecución de sus objetivos. Serán subvencionables los costes directos siguientes: a) gastos de personal (coste de personal por día de trabajo en el proyecto), b) equipamiento (nuevo o de ocasión), c) costes materiales y de suministros, d) gastos de divulgación e información a los miembros, e) gastos de viaje y alojamiento de los expertos que participen en las reuniones de los CCR (conforme a baremos o a normas establecidas por los servicios de la Comisión), f) auditorías, g) una “provisión para imprevistos”, con un límite del 5% de los costes directos subvencionables. La Comisión firmará con cada CCR y para cada año un “convenio de subvención de la acción” por un máximo de 50.000 euros, que fijará con precisión los términos y las condiciones así como las modalidades de concesión de esa financiación. Vid. artículo 9 y anexo II de la Decisión del Consejo, de 19 de julio de 2004.

¹⁰⁴ La Asamblea General se reunirá al menos una vez al año para aprobar el informe y el plan estratégico anuales elaborados por el Comité Ejecutivo. En efecto, tal y como dispone el artículo 10 de la Decisión del Consejo de 19 de julio de 2004, cada CCR “transmitirá un informe anual de sus actividades a la Comisión, a los Estados interesados y al Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura antes del 31 de marzo del año siguiente al cubierto por el informe”.

¹⁰⁵ El Comité Ejecutivo, nombrado por la Asamblea General, está compuesto por 24 miembros. A él le corresponde gestionar la actividad del CCR y adoptar sus recomendaciones.

¹⁰⁶ El hecho de que la Comisión consulte a los CCR no incide en su relación con el Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura, ya que funcionan en ámbitos distintos.

ciones¹⁰⁷ y sugerencias y para informar tanto a aquélla como al país afectado de los problemas que suscite la aplicación de las normas de la PPC en su zona, cada CCR cubrirá los espacios marítimos bajo la jurisdicción de al menos dos Estados miembros, fijando a este efecto sus propios procedimientos pero sin olvidar, no obstante, la *ratio* que los gobierna: el fomento de una cooperación *inter se* que permita la viabilidad de la pesca en las respectivas áreas de reglamentación¹⁰⁸.

BIBLIOGRAFÍA

- BADENES CASINO, M. (1994): “La pesca con redes de enmalle y deriva”, *Cuadernos Jurídicos, Revista Mensual de Derecho*, núm. 17, 3, pp. 41-53.
- CHURCHILL, R.R. (1987): *EEC Fisheries Law*. Dordrecht.
- CUNNEDEC, A. (1992): “La politique commune de la pêche à la recherche d’un nouveau cadre structurel”, *ERM*, núm. 6, pp. 183-198.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, J. (1995): “La flota española en la Europa azul”, *Meridiano CERI*, núm. 2, pp. 14-19.
- FIFE, R.E. (2003): “L’objet et le but du Traité du Spitsberg (Svalbard) et le Droit da mer”, en: *La mer et son droit, mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*. París: Pédone.
- GARCÍA, S.M. (1994): *The Precautionary Approach to Fisheries with Reference to Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*. (FAO Fisheries Circular núm. 871). Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (1992): *La revisión de la política pesquera comunitaria. El reto de 1992*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- HOLDEN, M. (1994): *The Common Fisheries Policy*. Oxford.
- IGLESIAS BERLANGA, M. (2003): *La regulación jurídica de los recursos vivos de la alta mar. Especial referencia a los intereses españoles*. Madrid: Dilex.
- LEBULLENGER, J.; LE MORVAN, D. [ed.] (1990): *La CE et la mer*. París.
- LEIGH, M. (1987): *European Integration and the Common Fisheries Policy*. Londres / Camberra.
- PARLEMENT EUROPÉEN, DIRECTION GÉNÉRALE D’ÉTUDES: *Dossiers d’études et de documentation, Manuel de la Politique Commune de la Pêche*.
- MARTÍNEZ PRAT, A.R.; TUDELA CASANOVAS, S. (1995): *Peces, flotas y mercados. Los efectos de las políticas pesqueras de la Unión Europea en los países del sur*. (Temas de Cooperación). Madrid: Coordinadora de ONG para el Desarrollo.

¹⁰⁷ A tenor del artículo 7.2 y 3 de la Decisión 2004/585/CE del Consejo, de 19 de julio de 2004, “*Los consejos consultivos regionales adoptarán las medidas necesarias para garantizar la transparencia en todas las fases del proceso de decisión. Las recomendaciones adoptadas por el comité ejecutivo se facilitarán de inmediato a la Asamblea General, a la Comisión, a los Estados miembros interesados y a cualquier particular que lo solicite*”. “*Los miembros del comité ejecutivo adoptarán, cuando sea posible, recomendaciones por consenso. Si no se alcanza el consenso, las opiniones disidentes expresadas por los miembros se registrarán en las recomendaciones adoptadas por la mayoría de los miembros presentes y votantes. A la recepción de las recomendaciones por escrito, la Comisión y, si procede, los Estados miembros, responderán a ellas de manera precisa dentro de un plazo razonable, que no podrá superar los tres meses*”.

¹⁰⁸ Vid. *Ibid.*, artículo 8.

- MESEGUER SÁNCHEZ, J.L. (1981): “El Derecho comunitario y los derechos de pesca de terceros países”, *RIE*, vol. 8, pp. 53-65.
- NITSCH, N. (1980): “Les accords de pêche entre la Communauté et les états tiers”, *RMC*, vol. 23, pp. 452-474.
- PANNATIER, S. (1997): “Problèmes actuels de pêche en haute mer”, *RGDIP*, núm. 2.
- SAVINI, M. (1990): “La réglementation de pêche en haute mer par l’Assemblée Générale des Nations Unies (A propos de la Résolution 44/225 sur les grands filets maillants dérivants)”, *AFDI*, vol. XXXVI, pp. 777-817.
- SOBRINO HEREDIA, J.M.; REY ANEIRO, A. (1997): *La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la Política Común de la Pesca*. Santiago de Compostela.
- SONG, Y.H. (1995): “The EC’s Common Fisheries Policy in the 1990s”, *ODIL*, vol. 26, pp. 31-55.
- VV.AA. (1996): *El sector pesquero español ante la UE*, 2 vol. Madrid.