

LAS RESERVAS PESQUERAS Y OTRAS FIGURAS VINCULADAS A LA POLÍTICA DE GESTIÓN PESQUERA^(*)

MERCEDES ORTIZ GARCÍA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. — II. LAS RESERVAS PESQUERAS DEL LITORAL ESPAÑOL: 1. La finalidad de las reservas pesqueras. 2. Contexto normativo: A) Las reservas de pesca y la Política Pesquera Común. B) Tipología y caracteres. C) Heterogeneidad de las disposiciones que fundamentan la creación de reservas pesqueras. — III. LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE LAS RESERVAS PESQUERAS: 1. La Administración pesquera. 2. Otras entidades. 3. El órgano de gestión. 4. La zonificación y la ordenación de los usos. 5. La vigilancia. 6. La divulgación de las reservas marinas. 7. El seguimiento científico. 8. Régimen sancionador. 9. Financiación de las reservas pesqueras. Incidencia de la "Política Pesquera Común". — IV. DESAJUSTES ENTRE LA FIGURA DE RESERVA PESQUERA Y SU NORMATIVA: 1. La "reinserción" de ciertas reservas pesqueras en la estrategia de las áreas marinas protegidas. 2. Elaboración de una normativa para las reservas pesqueras. 3. Otras zonas reservadas de interés pesquero: A) Los arrecifes artificiales. B) Zonas prohibidas para determinados tipos de artes de pesca y especies. C) Zonas declaradas de interés para el marisqueo y los cultivos marinos. D) La delimitación de una zona de protección pesquera en el Mediterráneo.

(*) El presente trabajo corresponde *grosso modo* a un capítulo de mi tesis, centrada en el *Régimen jurídico de las áreas marinas protegidas*, dirigida por el profesor Ramón MARTÍN MATEO y defendida en la Universidad de Alicante, el día 30 de mayo de 2000. Para comprender el alcance del presente trabajo cabe señalar que la tesis, en la cual se incardina, tiene como objeto el análisis jurídico de la estrategia de los espacios naturales protegidos aplicada al medio marino, que identificamos con la expresión genérica de "área marina protegida"; mientras que el objeto del presente trabajo es el análisis jurídico de una serie de medidas pertenecientes a la política de gestión pesquera, materia distinta a las áreas marinas protegidas pero con indudables puntos de conexión. Ello explica, por un lado, que la tesis dedique un capítulo específico a dicha materia y, por otro lado, las alusiones que se realizan a las áreas marinas protegidas en el presente trabajo.

I. INTRODUCCIÓN

La importancia que despiertan las especies marinas en tanto que constituyen recursos económicos ha favorecido que se adopten medidas para conservarlas, entre las cuales se encuentran las *reservas pesqueras*⁽¹⁾.

Las reservas pesqueras o de repoblación⁽²⁾ son medidas de ordenación y gestión de pesquerías que, frente a las medidas clásicas (tallas mínimas, limitación del crecimiento de las flotas, épocas de veda), cada día toman más fuerza. En efecto, en los últimos años se venía observando que muchos de los sistemas tradicionales de gestión utilizados eran ineficaces ante los cambios producidos en el sector; de esta manera a mediados de los setenta empiezan a establecerse reservas de pesca.

No obstante, el concepto de *reserva* tampoco sería del todo novedoso, por cuanto, hace relativamente poco tiempo, muchas pesquerías se mantenían parcialmente intactas porque funcionaban de forma espontánea como refugios naturales, al ser demasiado remotas, demasiado profundas, o demasiado difíciles para localizar. Con la mejora de la tecnología, la efectividad de los refugios naturales habría disminuido.

Por otra parte, estas reservas pesqueras pueden recordar en gran medida al establecimiento de *zonas de veda*⁽³⁾. En este sentido, cabe

(1) Estas medidas a menudo son conocidas con la expresión *reservas marinas*, lo que puede confundirlas con las *áreas marinas protegidas*, puesto que el término *reserva* claramente evoca una categoría de espacio protegido. Por ello son recomendables otros términos que aludan expresamente al sector pesquero, como son *zonas de interés pesquero* o las mencionadas *reservas pesqueras*. En España últimamente se utiliza la expresión de *reservas marinas de interés pesquero*, que consideramos más idónea que la de *reserva marina*, que era la habitualmente utilizada; no obstante, de forma abreviada nos referiremos a las *reservas pesqueras*.

(2) Gran parte de la información del presente epígrafe la tomamos de GUERRA SIERRA, A., SÁNCHEZ LIZASO, J.L., *Fundamentos de explotación de recursos vivos marinos*, Acribia, Zaragoza, 1998, págs. 222 y ss.

(3) Las vedas son una técnica de regulación de las pesquerías. En este sentido, hay que tener en cuenta que los criterios de gestión de las pesquerías fueron desarrollados hace miles de años por las culturas tradicionales que dependían de la pesca. En muchas culturas tradicionales de las islas del Pacífico y de las costas del sudoeste asiático, por ejemplo, el acceso limitado formaba parte integral del mantenimiento de la productividad de los bancos de peces de los arrecifes de coral, altamente vulnerables a la pesca abusiva. Normalmente, el jefe de los pescadores regulaba la pesca estableciendo *periodos de veda*, *áreas restringidas*, límites de tamaño, restricciones en cuanto a las especies, cuotas, y regulaciones en materia de equipamiento. Todo ello evitaba la pesca abusiva y permitía que las especies del arrecife se repoblasen. En la actualidad, la mayoría de estas restricciones toda-

señalar que una pesquería, puede ser regulada operando sobre el esfuerzo de pesca o sobre las características del arte que determinan su selectividad. Las vedas, que pertenecen al primer caso, pueden consistir a su vez, bien en la prohibición de la pesca en un área, o bien durante un tiempo. Las vedas que operan en un área pueden ser permanentes o temporales, y las vedas que restringen el tiempo de pesca admiten dos variantes también: las que prohíben la pesca durante cierto tiempo, las vedas "totales", que se conocen en la actualidad como "paros biológicos", y las que conceden un número limitado de horas de pesca por día, semana o mes⁽⁴⁾.

De acuerdo con lo anterior, una *reserva de pesca* es similar a una veda de área; la diferencia estriba en que, desde el punto de vista tradicional, las vedas se aplican normalmente a una especie o a una modalidad de pesca mientras que en las reservas, generalmente, se prohíbe la pesca de cualquier especie y con cualquier tipo de arte.

Una reserva de pesca es, básicamente, una zona en la que se prohíbe la pesca para que se recupere la estructura demográfica de las poblaciones explotadas y que actúe de zona de repoblación de las áreas vecinas, que es conocido como "efecto reserva". Dicho efecto se produce al mantener el recinto marino cerrado totalmente a la pesca, lo que provoca un aumento de la diversidad de especies, un aumento del número de especies y un aumento de la talla de los peces. El "efecto reserva" produce a su vez un efecto tampón, que se traduce por una mayor estabilidad de las especies y por un fenómeno de exportación, es decir, que en un primer tiempo, las especies abundan y se concentran en el interior del área protegida, pero cuando la zona llega a la saturación, las especies jóvenes y las adultas emigran hacia las zonas de pesca periféricas. Las reservas de pesca son pues medidas importantes en la política pesquera, por cuanto pueden proteger cuarteles de desove y cría de especies de pesca.

En definitiva, una reserva de pesca podría ser considerada como una veda pesquera, pero "sofisticada" y de esa forma sería conocida y utilizada desde hace mucho tiempo, apareciendo en numerosas normas de pesca, y en los últimos tiempos también en la normativa que regula la acuicultura.

vía conforman la base para la gestión de las pesquerías en aquellos lugares. WEBER, P., *Pérdidas netas: pesca, empleo y medio ambiente marino* (trad. esp. M.M. CORDOVILLA), Cuadernos Worldwatch, bakeaz, Bilbao, 1995, pág.66.

(4x) Vid. GÓMEZ LARRAÑETA, "Explotación pesquera", en *Ecología marina* (MARGALEF, ed.) La Salle, Venezuela, 1967, págs. 637-666.

De esta manera, en primer lugar, vamos a conocer la figura de la *reserva pesquera*, circunscrita al ordenamiento jurídico español; y en segundo lugar, nos detendremos en las otras figuras -las vedas pesqueras-, que aunque no han alcanzado la complejidad de la primera, persiguen también la protección de los recursos pesqueros.

II. LAS RESERVAS PESQUERAS DEL LITORAL ESPAÑOL

Las *reservas marinas*, o mejor, las *reservas pesqueras* representan aquellas figuras de protección de los recursos pesqueros, que han seguido la estela dejada por la primera reserva del Estado español: la *reserva marina de Tabarca*, establecida en 1986; constituyendo en la actualidad una práctica institucionalizada.

1. La finalidad de las reservas pesqueras

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación señala que "las reservas pesqueras se crean con objeto de proteger los ecosistemas marinos esenciales para el desarrollo de las especies de interés pesquero, y con este objeto se podrá establecer en dichas áreas restricciones o prohibiciones en el ejercicio de la actividad pesquera, así como limitaciones a cualquier actividad humana que pueda alterar el equilibrio de los ecosistemas objeto de protección" y "cuyo efecto inmediato sería la potenciación de las capturas de la pesca artesanal en áreas colindantes"⁽⁵⁾.

Estas reservas pesqueras "actúan como instrumento de regeneración de los recursos de interés pesquero en tanto en cuanto constituyen espacios con estados de conservación privilegiados donde se reglamenta la pesca de forma restrictiva"⁽⁶⁾, y asimismo contribuyen al mantenimiento de pesquerías sostenibles que permiten a los pescadores artesanales de la zona preservar su modo de vida tradicional.

En definitiva, las reservas pesqueras tienen como objeto la protección y conservación de los recursos pesqueros, constituyendo - como sabemos- una técnica de gestión pesquera.

(5) Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación- Secretaría General de Pesca Marítima, *Programa de Orientación Plurianual*, 1992-1996, Reglamento (CEE) 4028/1986 (acondicionamiento de la franja costera), págs. 9 y 12.

(6) SANTAELLA ÁLVAREZ, E., y REVENGA MARTÍNEZ DE PAZOS, S., "Planes de Ordenación pesquera, arrecifes artificiales y reservas marinas", en *La gestión de los espacios marinos en el mediterráneo occidental* (Actas de la VII Aula de Ecología, Almería, 9-20 de diciembre, 1992), Instituto de Estudios Almerienses-Diputación de Almería, Almería, 1995, pág. 153.

En este momento, para poder entender el pleno sentido de la figura de estudio habría que delimitarla o definirla en relación con las áreas marinas protegidas (AMPs, en adelante). De esta manera consideramos como título de intervención de las reservas pesqueras la *pesca marítima*; a diferencia del que respalda a las AMPs, esto es, la *protección ambiental*, que posibilita la preservación de la biodiversidad marina y de los procesos ecológicos que la envuelven, o lo que es lo mismo, la protección de toda la riqueza del medio marino, incluso de la que no tiene interés comercial.

Por tanto, la diferencia entre las reservas pesqueras y las AMPs es clara, las primeras persiguen la protección de los recursos de interés pesqueros y las segundas, la protección del medio marino en su conjunto. Pero esto que en teoría es fácil de asimilar, entendemos que no lo sea tanto en la práctica por la sencilla razón de que la actividad pesquera se encuentra todavía en fase de *recolección*⁽⁷⁾, o lo que es lo mismo depende directamente de las condiciones naturales (oceanográficas y meteorológicas) del medio marino. En definitiva, la repoblación marítima que persiguen las reservas pesqueras pasa necesariamente por la mejora del ambiente marino, que contiene a las especies comerciales, es decir, las reservas pesqueras requieren "un medio marino sano", que es precisamente lo que persiguen las AMPs.

De este modo, se evidencia la gran conexión que existe entre ambas figuras, algo que no negamos sino todo lo contrario; de esta manera deseamos que exista un buen entendimiento entre ambas, pero insistimos en su diferenciación, y ello en pro de los objetivos que persiguen. Y para explicar dicha distinción vamos a tomar una argumentación de LÓPEZ RAMÓN⁽⁸⁾, basada en la "utilidad" del *concepto amplio del ambiente*⁽⁹⁾. Dicha argumentación está, pues, directamente relacionada con el contenido del concepto jurídico del *ambiente*.

En un principio fueron señaladas definiciones muy extensas del ambiente, tanto que lo llegaban a identificar con el conjunto de elementos físicos, psíquicos y sociales que condicionan la vida del ser humano; en este sentido el ambiente lo era todo y, por tanto, un concepto tan amplio no tenía ninguna utilidad para el Derecho, por lo que

(7) A diferencia de otros sectores de producción primaria como son la agricultura y la ganadería, puesto que la acuicultura todavía no es relevante.

(8) Vid. LÓPEZ RAMÓN, F., "El derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales" en *La Protección jurídica del medio ambiente*, (VALLE MUÑOZ, coord.), Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 105-128.

(9) O *Medio ambiente*, aunque compartimos la opinión de MARTÍN MATEO de preferir la expresión *ambiente*, puesto que la otra es redundante, *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Trivium, Madrid, 1991, pág. 80.

se señalaron conceptos más restringidos, que son los que actualmente se manejan⁽¹⁰⁾.

Sin embargo, LÓPEZ RAMÓN, considera útil conceder alguna virtualidad a esa primera concepción amplísima del ambiente, puesto que puede "configurar la protección del medio ambiente, desde el punto de vista jurídico, como una finalidad, como un gran objetivo del ordenamiento aplicable a todas las políticas públicas⁽¹¹⁾"; es decir, "no debería tratarse de englobar las diferentes políticas públicas en una sola política ambiental, sino de imprimir un impulso protector del medio ambiente en todos los sectores y líneas de actuación pública⁽¹²⁾.

La protección del ambiente tendría pues "dos grandes contenidos; uno, general, que afecta a todas las políticas públicas, exigiendo que éstas tengan en cuenta la situación de los recursos afectados; y otro específico⁽¹³⁾, que se ocupa de velar directa y sectorialmente por la utilización racional de los recursos naturales⁽¹⁴⁾.

(10) En la actualidad el concepto jurídico del *ambiente* constituye doctrina pacífica, pero hasta llegar a ello ha habido una evolución, que sucintamente describimos. De esta manera, había autores como MARTÍN MATEO que mantenían un concepto restringido del ambiente. Para este autor el ambiente quedaría reducido a "los elementos naturales de titularidad común y características dinámicas: en definitiva, el agua y el aire, vehículos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra". Este concepto restringido excluía claramente a la conservación de la naturaleza. Vid. MARTÍN MATEO, R., *Tratado del Derecho Ambiental*, vol. I..., op. cit., págs. 80 y ss. Otra corriente doctrinal mantenía que junto a las técnicas de lucha contra la contaminación se debía tener en cuenta de alguna manera la protección de la naturaleza LAMARQUE, J. y otros, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, LDGI, París, 1973, pág. XV. Hoy por hoy, parece que la postura de identificar el ambiente también con la naturaleza se ha impuesto, sobre todo desde la Conferencia de Río '92, que hizo hincapié en la conservación de la *diversidad biológica* mundial. El propio MARTÍN MATEO, influido en parte por la "sensibilidad biológica" de Río '92 vi, ha optado por esta comprensión amplia del ambiente, aunque mantiene que "las técnicas utilizadas para proteger la naturaleza va y los sistemas naturales son radicalmente diferentes". *Tratado del Derecho Ambiental*, vol. III..., op. cit., págs. 21-23. En definitiva, en la actualidad se prodiga una definición jurídica de ambiente relativamente extensa, puesto que la acción pública ambiental no se conforma con el control de la contaminación -que coincidiría con la definición restrictiva de ambiente-, sino que comprende también la protección de los recursos vivos; aunque sin llegar a una concepción omnicompreensiva del ambiente, como se predicaba en un principio, por parte de cierta doctrina.

(11) La cursiva es nuestra.

(12) LÓPEZ RAMÓN, F., "El derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales"..., op. cit., pág. 108.

(13) Y ese contenido específico a su vez se divide, en la protección de los sistemas naturales y en la conservación de la naturaleza viva.

(14) Y esa distinción (entre el objetivo general de protección del ambiente y la política sectorial del medio ambiente) ha sido plasmada en el Tratado de Amsterdam, ya que la específica política del medio ambiente se diferencia de la vinculación ambiental que afecta

Conocida la argumentación de LÓPEZ RAMÓN, vamos aplicarla a nuestro ámbito. En primer lugar hay que partir de la innegable conexión entre ambas figuras porque sus objetos están relacionados con la gestión de los recursos marinos⁽¹⁵⁾. Pero, en el caso de las reservas pesqueras, esta relación con los recursos marinos, consiste en hacerlos aumentar para su comercialización; su objetivo específico, por tanto, es productivista, es decir, "el énfasis de la intervención pública reside en el contenido económico de los recursos pesqueros apropiables y no en los valores biológicos que representan⁽¹⁶⁾, como ocurre en las AMPs, donde la relación con los recursos marinos es para su preservación y, por tanto, su objetivo específico es conservacionista.

Por ello, la reserva pesquera, como técnica perteneciente a la función pública de conservación de los recursos pesqueros, va a estar vinculada al objetivo general de protección de medio ambiente, que, como es sabido, es un gran objetivo del ordenamiento jurídico aplicable a todas las políticas públicas⁽¹⁷⁾.

En este sentido, cuando decíamos que las reservas pesqueras requerían un "ambiente sano", en realidad aludíamos al objetivo general de protección del ambiente aplicable a la actividad pesquera que se traduce en el concepto de la *pesca responsable*⁽¹⁸⁾, es decir, que la pesca debe ser ejercida de forma *sostenible*⁽¹⁹⁾: tendente a lograr un

a las restantes políticas comunitarias, y por ello, las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad (vid. art. 6).

(15) En este sentido, es significativo que la fanerógama marina *posidonia oceanica*, especie muy importante y endémica del Mediterráneo, esté protegida mediante la Directiva Hábitat (norma ambiental) y también por el Reglamento del Consejo 1626/1994, sobre protección de los recursos pesqueros del Mediterráneo (norma pesquera).

(16) BARRIO GARCÍA, G.A., *Régimen jurídico de la pesca marítima*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pág. 49.

(17) Un ejemplo claro lo tenemos en la Política de Pesca Común (PPC) de la Unión Europea, que está animada por un afán conservacionista, sin que por ello desplace su política específica del medio ambiente. De esta manera, el Reglamento 3760/1992 del Consejo establece que los objetivos generales de la PPC consistirán en "organizar sobre una base sostenible la explotación racional y responsable de los recursos, teniendo en cuenta sus repercusiones en los ecosistemas marinos" (art. 2.1).

(18) Para la Comisión "dentro de los objetivos de la PPC y con un carácter prioritario, figura el establecimiento de una pesca responsable que eliminando riesgos para la pervivencia de los recursos marinos permita extraer de ellos el mayor partido posible". Informe COM (94)50 final, de 8 de marzo de 1994, pág. 17.

(19) Cfr. MARTÍN MATEO, R. (coord.), GOMIS CATALÀ, C., GUILLÉN NIETO, J., ORTIZ GARCÍA, M. (cols.), *Manual para una pesca responsable* (en prensa), pág. 4.

desarrollo convergente entre la necesaria actividad industrial y económica, y el medio en que está se desenvuelve⁽²⁰⁾.

Por su parte, las AMPs -insistimos una vez más- son una figura de protección de la naturaleza, actividad que se integra en la función pública ambiental, cuyo objetivo *específico* y no general, es la *protección del ambiente*, es decir, la tutela global de las especies, sus hábitats y los procesos ecológicos marinos que los sostienen.

Por otra parte, cabe señalar que en la posible confusión o solapamiento de las reservas pesqueras con las AMPs, no sólo interviene la conexión de los objetivos, sino también otras cuestiones relacionadas con la tradición (razones históricas), puesto que, por un lado, las primeras formas de intervenir en el mar proceden del sector pesquero y no del ambiental; y por otro lado, otra muy importante que refuerza la anterior es la ausencia de una normativa pensada para las AMPs, pues asimismo la técnica de los espacios naturales se ha circunscrito al medio terrestre.

En cualquier caso, es una realidad que muchos países se sirven de la legislación pesquera para proteger la biodiversidad marina⁽²¹⁾ y, por tanto, utilizan la figura de las reservas pesqueras a modo de AMPs, es decir, se consuma la confusión y solapamiento entre ambas figuras, como consideramos sucede en algún caso en el ordenamiento español.

2. Contexto normativo

Las reservas pesqueras -como sabemos- persiguen la *protección y conservación de los recursos pesqueros*. Asimismo, constituye doctrina pacífica que dicha *protección* forme parte de las competencias que integran el título de intervención *pesca marítima*⁽²²⁾, título, al que le es relevante la distinción espacial *aguas interiores-aguas exteriores*.

(20) Sobre este particular (relación existente entre la actividad pesquera y la protección ambiental) vid. BARRIO GARCÍA, G.A., *El Régimen jurídico de la pesca marítima...*, op. cit. págs. 169-171; FAO, *Código de conducta para la pesca responsable*, Roma, 1995, y las normas técnicas para su desarrollo; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *Gestión de la pesca y conservación de la naturaleza en el medio marino* (Documento COM (1999) 363 final, de 14.07.1999); y SEOÁNEZ CALVO, M. (coord.), *Manual de contaminación marina y restauración del litoral*, Mundi-Prensa, Madrid, 2000, págs. 367-387.

(21) En este sentido es significativo el título de la recopilación de normativa sobre la materia realizada por HERRERA ULLOA: *Legislación pesquera y las áreas costeras protegidas del océano pacífico de Costa Rica*, Universidad Nacional-Escuela de Ciencias Biológicas, Extensión pesquera, 1992.

(22) El Tribunal Constitucional ha ido precisando el contenido del concepto "pesca marítima"; así la STC 56/1989 dirá que la competencia sobre pesca marítima incluye "la regulación de las características y condiciones de la actividad extractiva, así como, dado que es presupuesto inherente a esta actividad, el régimen de protección, conservación y

De esta forma, la Constitución señala que el Estado tiene competencia exclusiva en pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las CCAA (art. 149.1.19ª)⁽²³⁾, mientras que las CCAA podrán asumir competencias en pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura⁽²⁴⁾ (art. 148.1.11º).

Todas las CCAA han asumido esta competencia estatutariamente con carácter exclusivo⁽²⁵⁾, que implica la elaboración y aplicación de la normativa sobre pesca marítima en aguas interiores⁽²⁶⁾, mientras que al Estado le corresponde la competencia en pesca en aguas exteriores.

Por otra parte, hay que tener presente las posibles repercusiones de la política comunitaria de pesca en esa "distribución interna de competencias", puesto que en la actualidad al formar parte España de la Comunidad Europea y constituir, asimismo, la *pesca marítima* una política común (la Política Pesquera Común, en adelante PPC)⁽²⁷⁾, la *pesca* se configura como una competencia exclusiva de la

mejora de los recursos pesqueros" (F.F. jj. 5º y 6º). En este mismo sentido han incidido las SSTC 147/1991 y 24/1992.

(23) El TC (STC 56/1989, F.j. 5º) distingue dos títulos de competencias en el art. 149.1.19 CE: "pesca marítima" sobre el que el Estado tiene competencia exclusiva (salvo en pesca en aguas interiores) y, "ordenación del sector pesquero" en que el Estado tiene competencia para dictar la legislación básica y las CCAA que asumieron en sus Estatutos estas competencias tienen competencias sobre el desenvolvimiento legislativo y ejecución de la legislación básica estatal.

(24) La competencia autonómica sobre marisqueo y acuicultura, a diferencia, de la competencia sobre pesca marítima, no se ciñe a las aguas interiores como se puede evidenciar de la lectura del precepto constitucional (art. 148.1.11), de manera que tales actividades pueden realizarse tanto en aguas interiores como exteriores, como así lo ha entendido la STC 103/1989 (F.j. 2º). De este modo, es significativo el ámbito de aplicación de la Ley gallega sobre pesca que "abarca la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, sus aguas interiores en pesca marítima, así como el mar territorial y la porción de la zona económica exclusiva española del litoral de Galicia para el marisqueo y la acuicultura marina" (art. 5 de la Ley 6/1993).

(25) Vid. Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), *Estatutos de Autonomías por materias*, Madrid, 1991, págs. 588-591.

(26) De este modo, las CCAA han adoptado disposiciones sobre aspectos de la pesca marítima, así como Leyes que la regulan de forma integradora, como la Ley 1/1986, de 25 de febrero, de pesca marítima de Cataluña (DOGC nº 658, de 7 de marzo de 1986), la Ley de regulación y ordenación de la pesca marítima en Galicia (DOG nº 101, de 31 de mayo de 1993) y la Ley de regulación de la pesca en aguas interiores y aprovechamiento de recursos marinos de Asturias (BOPA nº 264, de 15 de noviembre de 1993). Asimismo, cabe citar la Ley 9/1998, de 15 de diciembre, de Pesca marítima de la Comunidad Valenciana (DOGV nº 3395, de 17 de diciembre de 1998).

(27) España tras una serie de negociaciones se integró plenamente en la PPC el 1 de enero de 1996.

Comunidad, lo que significa que los recursos pesqueros del mar territorial y de la ZEE están bajo la normativa general de la PPC⁽²⁸⁾.

En este sentido, el *Reglamento (CEE) 3.760/92, del Consejo, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura*⁽²⁹⁾ dice que "la política común de la pesca abarcará las actividades relacionadas con la explotación de los recursos acuáticos vivos y la acuicultura, así como la transformación y comercialización de los productos de pesca y de la acuicultura, siempre que se realicen en el territorio de los Estados miembros, en aguas de pesca comunitaria o por buques pesqueros comunitarios" (art. 1).

La PPC supone para el Estado español, como para los demás Estados miembros, tener sólo competencias residuales en la materia⁽³⁰⁾. No obstante, dichas competencias residuales exigen una gran intervención del Estado en el control, vigilancia, investigación y reglamentación complementaria⁽³¹⁾.

No obstante, con relación a la materia más específica de conservación de los recursos pesqueros, el Reglamento 3.760/92 (art. 10.1) señala: "los Estados miembros podrán adoptar medidas de conservación y de gestión de los recursos en aguas bajo su soberanía o su jurisdicción", siempre que dichas medidas:

- afecten únicamente a poblaciones de peces locales que sólo presenten interés para los pescadores del Estado miembro en cuestión; o

(28) Reglamento que es aprobado bajo el influjo de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el derecho del Mar, que confirma la delimitación de las 200 millas pertenecientes a la Zona Económica Exclusiva. Esto es importante por cuanto se va a ampliar las aguas consideradas *aguas de pesca comunitarias*, es decir, al mar territorial de cada uno de los Estados miembros se van a sumar las Zonas Económicas Exclusivas que sean establecidas. No obstante, hasta el año 2002 el mar territorial, considerado ya de 12 millas, es reservado al acceso exclusivo de cada Estado miembro (art. 6 del Reglamento 3760/92).

(29) DOCE nº L 389, de 31 de diciembre de 1992.

(30) Sobre las competencias de la Comunidad Europea en materia de pesca marítima, vid. SÁNCHEZ LAMELAS, A., *La ordenación jurídica de la pesca Marítima*, Aranzadi, Pamplona, 1999, págs. 56-61.

(31) Por ello ha dicho algún autor -como MUÑOZ MACHADO- que en materia de pesca se había producido una pérdida de poder por parte de las CCAA, que se desplaza hacia la Administración central, citado por SANZ LARRUGA, F.X., *O réxime de competencias sobre pesca marítima*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1995, pág. 151; MUÑOZ MACHADO, S., "La ordenación de las relaciones del Estado y las CCAA con la Comunidad Europea" en *Revista española de Derecho Constitucional*, 14 (1985), págs. 9-76 y *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 1986. Asimismo sobre las repercusiones de la política comunitaria de pesca sobre las competencias de las CCAA, vid. SANZ LARRUGA, F.X., *O réxime de competencias sobre pesca marítima...*, op. cit., págs. 151-169.

- se apliquen sólo a los pescadores del Estado miembro en cuestión;

- sean compatibles con los objetivos enunciados en los apartados 1 y 2 del artículo 2, y al menos tan estrictas como las adoptadas en virtud del art. 4⁽³²⁾.

Las reservas pesqueras establecidas en litoral español, por el momento, colman las anteriores condiciones. Asimismo, hay que tener presente que a pesar de ser consideradas *aguas comunitarias* a efectos de pesca, las aguas bajo soberanía o jurisdicción de los Estados miembros⁽³³⁾, el mar territorial -hasta el año 2002- es reservado al acceso de cada Estado miembro⁽³⁴⁾.

En síntesis, podemos considerar que la PPC no interfiere en la distribución de competencias interna sobre pesca marítima en materia de reservas pesqueras; aunque las actuaciones tanto estatales como autonómicas de establecimiento de reservas pesqueras se pueden ver beneficiadas por los incentivos económicos de la Comunidad Europea, tal y como veremos.

A) Las reservas de pesca y la Política Pesquera Común

"La Europa azul", como a menudo se denomina la "Política de Pesca Común" (por contraposición a la "Europa verde" o Política Agrícola Común)⁽³⁵⁾, además de establecer medidas destinadas a garantizar la igualdad de acceso a las aguas comunitarias, medidas sobre los sistemas de comercialización y precios, contiene medidas estructurales, de conservación y gestión de los recursos marinos.

Las medidas de conservación de los recursos marinos se basan en la limitación de las capturas, que en terminología al uso se conoce

(32) Precisamente entre las medidas adoptadas del artículo 4 se encuentra "el establecimiento de zonas en las que las actividades pesqueras estén prohibidas o restringidas" (art. 4.2.a).

(33) Art. 3.a) del Reglamento 3760/92.

(34) Art. 6 del Reglamento 3760/92.

(35) Aunque siendo estrictos la PPC es llamada "Europa azul" con la adopción de los *Reglamentos (CEE) 179/83 del Consejo, que establece el régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos de pesca y 171/83, que fija las medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros*, que constituyen la base jurídica de la "política de estructuras pesqueras" de la Comunidad Europea y asimismo, suponen la consolidación de la Política Pesquera Común, que había comenzado su andadura en 1970. Sobre el origen y evolución de la Política pesquera comunitaria, vid. SANZ LARRUGA, F.X., *O réxime de competencias sobre pesca marítima...*, op. cit., págs. 117-129.

como el sistema de los TAC⁽³⁶⁾ -Capturas Totales Admisibles-, fijación anual total de capturas y cuotas nacionales y en un sistema de control que implica la concesión de licencias, las inspecciones a bordo, el control de desembarco, y en las llamadas "medidas técnicas de conservación"⁽³⁷⁾. Estas medidas constituyen las limitaciones de cuño clásico, que abarcan una panoplia de disposiciones que, adoptadas bien por el Consejo o por los Estados miembros en su restringido ámbito competencial, pueden incluir: restricciones para la utilización de determinadas artes de pesca, limitaciones de la flota pesquera, el establecimiento de zonas en las que las actividades pesqueras estén prohibidas o restringidas, moratorias, etc.⁽³⁸⁾

Esta vertiente de *conservación de los recursos pesqueros* de la Política de Pesca común (PPC, en adelante) fue establecida mediante el *Reglamento CE n° 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983*⁽³⁹⁾

Este Reglamento establece unas medidas, conocidas como "medidas técnicas de conservación" (art. 1) para "asegurar la protección de los fondos de pesca, la conservación de los recursos biológicos del mar y su explotación equilibrada sobre bases duraderas y en condiciones económicas y sociales apropiadas". Con estas medidas se persigue claramente la protección de las especies pesqueras garantizando la pervivencia de la actividad pesquera, siendo el impulso que las guía más de orden económico que medioambiental⁽⁴⁰⁾.

Entre dichas medidas se encuentran "el establecimiento de zonas donde la pesca está prohibida o limitada a ciertos períodos, a ciertas embarcaciones, a ciertas artes de pesca o a ciertos tipos de captura" (art.2.1).

Dicho Reglamento fue sustituido por el *Reglamento CE n° 3760/92 del Consejo, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura*⁽⁴¹⁾, que

(36) Siglas que responden a la terminología anglosajona.

(37) Sobre las mismas y su normativa aplicable, vid. BARRIO GARCÍA, G.A., *Régimen jurídico de la pesca marítima...*, op. cit., págs. 325-329.

(38) Vid. Título I del Reglamento (CEE) n° 3094/1986, del Consejo, de 7 de octubre, por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros, aplicables al Atlántico y Mar del Norte.

(39) DOCE n° L 24, de 27 de enero de 1983.

(40) Vid. sobre los fines de esta política, BARRIO GARCÍA, G.A., *Régimen jurídico de la pesca marítima...*, op. cit., págs. 310-319.

(41) DOCE n° L 389, de 31 de diciembre de 1992.

constituye el nuevo marco para la conservación de los recursos pesqueros^{(42) (43)}.

Este Reglamento llamará la atención, de nuevo, sobre "las limitaciones biológicas y el debido respeto del ecosistema marino" y reproducirá lo dicho por el primer Reglamento, e igualmente se referirán al "establecimiento de zonas en las que las actividades pesqueras estén prohibidas o restringidas" (art. 4.2.a del Reglamento 3760/92). Como se puede observar esta normativa hace clara referencia a lo que llamamos "reservas pesqueras".

Por otro lado, cabe señalar que, en un principio, la PPC sólo se aplicaba a las aguas atlánticas y al Mar del Norte, hasta que en 1994 se adopta para el Mediterráneo una normativa *ad hoc*: el *Reglamento (CE) n°1626/94 del Consejo, de 27 de junio, de 1994, por el que se establecen determinadas técnicas de conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo*⁽⁴⁴⁾.

El Reglamento establece unas medidas de protección y conservación de los recursos pesqueros más vulnerables en una zona que constituye punto generador de los mismos, lo que garantizará la realización y continuidad de la actividad extractiva. Con este fundamento se protegen las praderas de *posidonia* y otras fanerógamas marinas de la pesca de arrastre (art. 3.3), y asimismo son consideradas junto a las *zonas litorales húmedas* como entornos vulnerables y amenazados (Anexo I).

Por otra parte, se insta a los Estados miembros a establecer una lista con "las zonas de protección en las que la actividad pesquera estará restringida por motivos específicos de las mismas" (art. 4.1.). Asimismo los Estados miembros "establecerán la lista de las artes de pesca que podrán utilizarse en las zonas de protección y las disposiciones técnicas apropiadas en función de los objetivos de conservación pertinentes" (art. 4.2), listas que serán comunicadas a la Comisión, quien las dará a conocer al resto de los Estados miembros (art. 4.3).

(42) Que ha sido completado con el Reglamento 894/1997, de 24 de abril, de 1997, que codifica las medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros (DOCE n° L 132, de 29 de abril de 1997). Vid. asimismo, el Reglamento (CE) n° 685/95, del Consejo, de 27 de marzo de 1995, relativo a la gestión de los esfuerzos pesqueros referentes a determinadas zonas y recursos pesqueros comunitarios (DOCE n° L 71, de 31 de marzo de 1995).

(43) Sobre los aspectos más relevantes del Reglamento 3760/92, vid. SANZ LARRUGA, F.X., *O régimen de competencias sobre pesca marítima...*, op. cit., págs. 133-135.

(44) DOCE n° L 171, de 6 de julio de 1994, modificado por el Reglamento (CE) n°1075/1996, DOCE L 142, de 15 de junio de 1996, y por el Reglamento (CE) n° 812/2000, de 17 de abril de 2000 (DOCE n° L 100, de 20 de abril de 2000).

B) Tipología y caracteres

Con la reserva marina de Tabarca⁽⁴⁵⁾, establecida en 1986, se inicia una práctica administrativa de protección de áreas marinas singulares, que llega hasta la actualidad con un balance de quince reservas, respaldada por la legislación pesquera y llevada a cabo por los departamentos responsables de la pesca, tanto de la Administración del Estado como de las CCAA⁽⁴⁶⁾, dependiendo —como sabemos— de su localización, en aguas exteriores o interiores, respectivamente.

De esta manera, podemos apelar a una cierta tipología: las “reservas pesqueras estatales” establecidas exclusivamente en aguas exteriores como es el caso de la reserva pesquera de Columbretes, frente a la costa de Castellón de la Plana (de 4000 ha), creada por Orden de 19 de abril de 1990⁽⁴⁷⁾, y la reserva pesquera de Cabo de Gata-Níjar (frente a la costa de Almería), que en un principio, de acuerdo con la Orden de 3 de julio de 1995 comprendía también aguas interiores⁽⁴⁸⁾, pero fue modificada mediante la Orden de 31 de julio de 1996, precisamente para que sólo comprendiera aguas exteriores; la reserva marina y de “pesca” creadas en la zona del Mar de Alborán, de acuerdo con la Orden de 31 de julio de 1997⁽⁴⁹⁾, modificada por la Orden de 8 de septiembre de 1998. En este último caso mediante una única norma se establecen dos reservas, aunque una de ella es denominada de forma distinta: “reserva de pesca”, lo que puede hacer dudar a cerca de su comprensión como reserva pesque-

(45) Con el topónimo de *Tabarca* nos referimos al pequeño archipiélago situado frente a la costa alicantina, formado por una isla principal. *Plana* o *Nueva Tabarca*, de forma alargada (1800 m de longitud por una anchura máxima de 400 m), con un pequeño pueblo amurallado en la parte oeste, el de San Pedro y San Pablo. Completan dicho archipiélago, los islotes de La Cantera y de La Nao, junto a numerosos escollos (*Negre, Roig, Cap del Moro, Sabata* o *Naveta*). A modo de curiosidad, cabe señalar que el apelativo de *Nueva Tabarca* procede de su homónima tunecina *Tabarka*, península donde residían algunas familias italianas dedicadas a la pesca del coral rojo. A mediados del siglo XVIII fueron sometidas y llevadas al cautiverio por el sultán de Túnez. Carlos III logró liberarlos, trasladándolos a la isla Plana (llamada así por no presentar relieves marcados) y a partir de entonces comenzó a conocerse por aquel nombre.

(46) La intervención de una u otra Administración, o de las dos conjuntamente, está directamente relacionada con la localización de la reserva marina en aguas interiores o/ y exteriores.

(47) Publicada en el BOE nº 97, de 23 de abril de 1990, y modificada por Orden de 7 de diciembre de 2000 (BOE nº 303, de 19 de diciembre de 2000) para adoptar la posición geográfica de la reserva a las coordenadas basadas en el “clatum” europeo.

(48) BOE nº 165, de 12 de julio.

(49) BOE nº 204, de 26 de agosto de 1997.

ra —al menos, de las que aquí catalogamos como tal—, puesto que no es definida ni fundamentada; pero sobre esta cuestión ya volveremos.

Otra “reserva estatal” sería la de Masía Blanca, localizada frente al término municipal de El Vendrell (Tarragona), establecida mediante Orden de 21 de diciembre de 1999⁽⁵⁰⁾.

Las reservas pesqueras establecidas exclusivamente en aguas interiores son competencia de las CCAA, que podemos llamar, por tanto, “reservas autonómicas” como es el caso de la reserva pesquera de las islas *Medes* (frente a la costa de Girona), creada por Ley 19/1900, de *Cataluña*⁽⁵¹⁾; la reserva pesquera de cabo de San Antonio (frente a la costa de Alicante), creada por el Decreto 212/1993, de 9 de noviembre, de la *Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalitat Valenciana*⁽⁵²⁾; la reserva pesquera de *Ses Negres* (frente a la costa de Girona), creada por Orden de 3 de marzo de 1993, de la *Conselleria d'Agricultura, Ganaderia y Pesca de la Generalitat de Cataluña*⁽⁵³⁾; y las reservas establecidas en las aguas adyacentes al archipiélago balear: la reserva de los Freus de Eivissa y Formentera (mediante el Decreto nº 63/1999, de 28 de mayo de 1999⁽⁵⁴⁾), la reserva del norte de Menorca (mediante la Orden de 15 de junio de 1999⁽⁵⁵⁾), y la reserva de S'Arenal Regana (mediante la Orden de 6 de agosto de 1999⁽⁵⁶⁾). En realidad esta última reserva marina fue creada mucho antes, mediante el Decreto de 5 de noviembre de 1982⁽⁵⁷⁾, que facultaba dictar las órdenes necesarias para la regulación de las actividades a desarrollar dentro de la zona, sin que hasta la citada Orden de 1999 se hubiera producido⁽⁵⁸⁾. Cabe reseñar que la temprana actuación llevada a cabo en el litoral de Baleares fue secundada por otras, como sucedió en las islas *Medes*, un año después, 1983, mediante la Orden de 25 de noviembre, que constituye la primera ordenación que se llevó a cabo en la zona; y asimismo, en 1986, Cantabria declara una *zona de veda*

(50) BOE nº 7, de 8 de enero de 2000.

(51) BOE nº 8, de 9 de enero de 1991.

(52) DOGV nº 2145, de 16 de noviembre.

(53) DOGC nº 1725, de 24 de marzo.

(54) BOCAIB nº 74, de 8 de junio de 1999.

(55) BOCAIB nº 81, de 24 de junio de 1999.

(56) BOCAIB nº 103, de 14 de agosto de 1999.

(57) BOCAIB nº 33, de 30 de noviembre de 1982.

(58) No obstante, cabe señalar que estaba defendida por arrecifes artificiales.

(*Orden de 6 de agosto*), que abarca el litoral marino de Punta Sonabia, Isla de Mouro y la península de la Magdalena⁽⁵⁹⁾.

El resto de reservas pesqueras comprenden tanto aguas interiores como exteriores, y son, entonces, competencia autonómica y estatal, respectivamente, y las llamaremos "reservas mixtas", como sucede con la reserva del entorno marino de la isla de Tabarca⁽⁶⁰⁾ (Alicante), de 1400 ha (un 60 por ciento en aguas exteriores y el 40 por ciento en aguas interiores), creada por *Orden Ministerial de 4 de abril de 1986*⁽⁶¹⁾; isla de La Graciosa y de los islotes del norte de Lanzarote, con 70.700 ha (un 40 por ciento en aguas exteriores y el 60 por ciento en aguas interiores), creada la reserva pesquera en aguas exteriores por *Orden ministerial de 19 de mayo de 1995*⁽⁶²⁾ y la de aguas interiores mediante el Decreto 62/1995, de 24 de marzo⁽⁶³⁾; cabo Palos-Islas Hormigas (frente a la costa de Murcia), con 1898 ha (un 35 por ciento aguas exteriores y 65 por ciento aguas interiores), establecida la reserva en aguas exteriores por *Orden ministerial de 22 de junio de 1995*⁽⁶⁴⁾ y en aguas interiores mediante el Decreto 15/1995, de 31 de marzo⁽⁶⁵⁾; y Punta de la Restinga-Mar de las Calmas (isla de El Hierro), con 750 ha (50 por ciento en aguas exteriores y 50 por ciento en aguas interiores), creada la reserva en aguas exteriores por *Orden ministerial de 24 de enero de 1996*⁽⁶⁶⁾ y la de aguas interiores mediante el Decreto 30/1996, de 16 de febrero⁽⁶⁷⁾.

(59) Estas tres actuaciones autonómicas tienen mucho en común: se trata de acciones que inciden directamente en la pesca, son realmente vedas pesqueras como alguna Comunidad Autónoma (Cantabria) la llama directamente, y proceden, por tanto, del departamento responsable de la pesca de la Comunidad respectiva; asimismo, dichas vedas se establecen en aguas interiores, es decir, donde las CCAA son competentes de forma exclusiva en materia de pesca marítima.

Por otra parte, tienen en común que se trata de actuaciones aisladas de las CCAA: no se basan en normas concretas y no contienen criterios uniformadores. De esta manera, estas actuaciones no supondrán un acicate para posteriores acciones, como sí ocurrirá con la declaración de la reserva marina de Tabarca.

(60) Por razones de eficiencia, referiremos las reservas pesqueras por su topónimo.

(61) BOE nº 112, de 10 de mayo; DOGV nº 397, de 27 de junio de 1986 y modificada por la *Orden ministerial de 15 de junio de 1988* (BOE nº 163, de 8 de julio; DOGV nº 873, de 21 de julio de 1988).

(62) BOE nº 131, de 2 de junio.

(63) BOC nº 51, de 26 de abril de 1995; modificado por el Decreto 162/2000, de 24 de julio (BOC nº 100, de 7 de agosto de 2000).

(64) BOE nº 161, de 7 de julio.

(65) BORM nº 92, de 21 de abril de 1995.

(66) BOE nº 30, de 3 de febrero.

(67) BOC nº 31, de 11 de marzo de 1996.

La trayectoria en la creación de las reservas pesqueras no ha sido regular, desde que se iniciara en 1986 con el establecimiento de la reserva pesquera de Tabarca, y podría hablarse de dos momentos. Un primer momento, de 1986 a 1994, en el que se suceden las reservas pesqueras de una forma pausada, y un segundo momento, desde 1995 hasta la actualidad, en el que se asiste a una proliferación de las mismas.

Las reservas pesqueras son en su mayoría de tamaño relativamente pequeño, que oscila de 1.000 a 2.000 ha, aunque hay excepciones como la reserva pesquera de isla de La Graciosa con 70.700 ha, y en el otro extremo se encontraría la reserva de *Ses Negres* con 40 ha. En la mayoría de los casos no excede de una profundidad de 100 m, localizándose casi siempre muy próximas a la costa; por tanto, aunque se trate de aguas exteriores, siempre se trata de aguas pertenecientes al mar territorial, con la excepción de la "reserva de pesca", que de acuerdo con la *Orden de 8 de septiembre de 1998*, es subtitulada como "zona de especial interés pesquero para los buques españoles", pues no en vano comprende la plataforma marítima que circunda la isla de Alborán, tanto en aguas jurisdiccionales españolas como en alta mar.

La delimitación de las reservas pesqueras se realiza mediante puntos geográficos, señalados en la norma de creación, y materializados mediante la instalación de boyas de señalización, conforme a lo establecido por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (Dirección General de Puertos y Costas)⁽⁶⁸⁾, en la actualidad Ministerio de Fomento (Dirección General de Marina Mercante).

Una característica común a todas las reservas es que ninguna comprende espacio terrestre, sólo, por tanto, volumen líquido, en coherencia con la legislación pesquera que las respalda.

Por último, cabe llamar la atención sobre la masiva ubicación de las reservas pesqueras en el Mediterráneo, frente al Atlántico; así como su frecuente dimensión insular.

(68) Art. 2 de la Orden de 4 de abril de 1986, por la que se establece la reserva pesquera de Tabarca. Sobre el balizamiento de la reserva de Tabarca, vid. RAMÓS ESPLÁ, A.A., "La reserva marina de la isla Plana o Nueva Tabarca (Alicante) (apuntes para una ordenación de su entorno)" en A.A. RAMOS ESPLÁ (ed.), *La Reserva Marina de la Isla Plana o Nueva Tabarca (Alicante)*. Universidad-Ayuntamiento de Alicante, Alicante, 1985, pág. 175.

C) Heterogeneidad de las disposiciones que fundamentan la creación de reservas pesqueras

La heterogeneidad de las normas legitimadoras de las reservas pesqueras prácticamente se corresponde con la tipología anteriormente realizada.

De esta manera, el marco normativo de las "reservas pesqueras estatales" se encontrará en las regulaciones que respaldaron a la reserva de Tabarca; en concreto, se trata del *Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo, sobre la Ordenación de la Actividad Pesquera Nacional*⁽⁶⁹⁾. Como se desprende de la Exposición de motivos del Real Decreto, esta norma responde a una preocupación por la situación de sobrepesca que padecen los caladeros españoles, que obliga a adoptar con carácter urgente la definitiva y racional regulación de la actividad pesquera extractiva, con objeto de mantener en sus límites actuales la capacidad extractiva y llevar a cabo su reducción en los casos que sea necesario.

Para cumplir los objetivos propuestos, se establece en el Real Decreto un conjunto de medidas tendentes a fijar las condiciones y la reglamentación de los métodos de pesca. Y entre esas medidas, se encuentra "el establecimiento de vedas estacionales o zonales y la fijación de áreas exclusivas para ciertas modalidades o clases de pesca" (art. 3.g).

En desarrollo expreso de ese precepto, la *Orden de 11 de mayo de 1982, por la que se regula la Actividad de Repoblación Marítima*⁽⁷⁰⁾, recoge la figura de *zona de reserva* "en la que quedará prohibida la extracción de alguna o de todas las especies de fauna y flora marina que se determinen por el tiempo que se establezca" (art. 18).

La Orden "tiene por objeto la repoblación en la plataforma continental y zona económica exclusiva, en el mar territorial y en las aguas interiores marítimas, sin perjuicio de las competencias que sobre esta materia pueda corresponder a las CCAA" (art. 1). La repoblación marina es definida en la Orden como "toda acción que tenga como fin el incremento de la población natural de la fauna o flora" (art. 2). Dentro de este concepto se consideran dos clases: repoblación artificial y repoblación natural.

Las *zonas de reserva*, junto a los arrecifes artificiales⁽⁷¹⁾, y naturales son consideradas por la Orden como *medidas de repoblación*

(69) BOE nº 92, de 16 de abril de 1980.

(70) BOE nº 125, de 26 de mayo de 1982.

(71) Desde antiguo se ha observado que la pesca tiene tendencia a concentrarse alrededor de barcos naufragados, estructuras sumergidas, rocas, y, en general, cualquier ele-

natural, y son definidas como el "establecimiento de elementos o medidas favorables al desenvolvimiento de especies animales o vegetales" (art. 2.2).

El objetivo de las dos normas que respaldarán las futuras reservas marinas es claro: fomentar la reproducción de las especies pesqueras. Y en coherencia con este objetivo es razonable que la normativa sobre *cultivos marinos* pueda asimilarse al "bloque normativo" legitimador de las reservas marinas⁽⁷²⁾.

Pero, esta normativa no tiene por qué ser común para las "reservas autonómicas", de acuerdo con el reparto constitucional de competencias establecido⁽⁷³⁾.

En efecto, sin entrar, por el momento, en el contenido de las normas que establecen las reservas pesqueras se evidencia que las "reservas autonómicas" no son respaldadas por la normativa utilizada en Tabarca, y ello es rápidamente constatable, por cuanto las reservas pesqueras no siempre se crean mediante *orden*, es decir, la normativa que sirve de fundamento de forma más directa no es una *orden*; y si presumimos que no hay ninguna ilegalidad, habrá que admitir que ciertas reservas se basan en otras normas, algo lógico, por otra parte, de acuerdo con el reparto competencial en la materia.

Por su parte, cabe señalar que la normativa que respaldó la reserva de Tabarca, incluso en las reservas del Estado muchas veces ni siquiera aparece, como ocurre en las últimas⁽⁷⁴⁾; eso sí, todas son creadas mediante *orden*, por lo parece sobreentenderse que se trata de la misma normativa.

Cabe señalar que, al mismo tiempo que se tiende a silenciar ese fundamento legal, aparecen referencias a normas comunitarias que

mento natural o artificial que ofrezca unas posibilidades de abrigo superior a las naturales de la zona. Los arrecifes artificiales serán estructuras instaladas por el hombre con fines de ordenación pesquera. Pueden consistir en estructuras recicladas como barcos viejos, plataformas de petróleo, neumáticos, etc., o estructuras fabricadas con materiales muy diversos: hormigón, acero, fibra de vidrio, madera, etc. GUERRA SIERRA, A., y SÁNCHEZ LIZASO, J.L., *Fundamentos de explotación de recursos vivos marinos...*, op. cit., págs. 219 y ss.

(72) Tal como señala LÓPEZ AMO, J. en "Creación y gestión de la reserva marina de la Isla Nueva Tabarca (Alicante)" en A.A. RAMÓS ESPLÁ (ed.) *La Reserva marina de la Isla Plana o Nueva Tabarca (Alicante)*, Universidad de Alicante-Ayuntamiento de Alicante, Alicante, 1985, págs. 162-164.

(73) Como anticipa el art. 1 de la Orden de 11 de mayo por la que se regula la actividad de repoblación marítima.

(74) En efecto, además de Tabarca, sólo aparece en Columbretes y en isla de La Graciosa.

claramente aluden a la política estructural y de conservación y gestión de los recursos pesqueros de la PPC, como es el *Reglamento (CE) 1626/1994, del Consejo por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo*, y otros como el *Reglamento (CEE) 3699/93, de 21 de diciembre, por el que se definen, los criterios y condiciones de las intervenciones comunitarias estructurales en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos*⁽⁷⁵⁾.

Pero, además, aparece como fundamento de las reservas pesqueras el artículo 130 R (art. 6 versión consolidada) del Tratado de la Unión Europea, precepto que precisa que "las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas comunitarias". Asimismo se hace referencia a las conclusiones emanadas del *Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992* "que se produjeron en el mismo sentido que el Tratado, es decir, de integrar los aspectos medioambientales en las políticas sectoriales".

Y como colofón a esos fundamentos legales se señala el artículo 149.1.19 de la Constitución Española, que como es sabido, otorga la competencia exclusiva al Estado en materia de pesca marítima.

Un caso especial dentro de las "reservas estatales", a efectos de fundamento legal, lo constituye la reserva pesquera de Columbretes que se aprueba al amparo de la Ley 30/1987, sobre ordenación de las competencias del Estado para la protección del archipiélago de las islas Columbretes y a solicitud de la Junta de protección del Parque Natural (terrestre) de las islas Columbretes, creado por la Generalitat Valenciana mediante *Decreto 15/1988, de 25 de enero*⁽⁷⁶⁾.

Mención aparte merece la denominada "reserva de pesca" establecida en el entorno del Mar de Alborán -como ya adelantamos-, pues parece ser distinta a las declaradas tras la reserva de Tabarca, como atestigua el subtítulo dado en la segunda Orden, como "zona de especial interés pesquero para los buques españoles", fomentando el uso pesquero en detrimento de la protección. Y en este sentido se manifiesta la Exposición de Motivos de la *Orden de 31 de julio de 1997* (por la que se crea dicha reserva), que señalaba que la elección

(75) Este Reglamento fue incorporado a nuestro ordenamiento por el *Real Decreto 2112/1994, de 28 de octubre, que ha sido derogado por el Real Decreto 798/1995, de 19 de mayo*, y que es mencionado en la Reserva pesquera de la isla de Hierro.

(76) Modificado por *Decreto 126/1990, de 23 de julio* (DOGV n° 365, de 17 de agosto) y *57/1994, de 22 de marzo* (DOGV n°2237, de 29 de marzo).

de esa *reserva de pesca* "se fundamenta en la importancia de los caladeros de especies de interés comercial que se encuentran próximos a la isla de Alborán..."⁽⁷⁷⁾

En las "reservas mixtas", excepto en el caso de Tabarca que tanto en aguas interiores como exteriores es respaldada por órdenes de igual contenido -sólo cambia el ámbito de aplicación-, el resto, es decir: isla de La Graciosa, cabo Palos e isla de El Hierro, son reguladas por normas diferentes; de esta manera, la zona reservada de las aguas interiores, tiene una norma declarativa distinta de la de aguas exteriores, y parece claro que no se basan en la normativa de Tabarca, pero tampoco se sabe con exactitud en cuál. Cabe señalar que existe bastante indefinición en esta cuestión por cuanto se realizan referencias tanto a normativa pesquera⁽⁷⁸⁾, como de espacios naturales⁽⁷⁹⁾, además de otras referencias que son comunes a las del Estado.

Sin embargo, la práctica de crear órganos gestores comunes puede favorecer en gran medida la gestión conjunta de las reservas conexas, lo que es favorecido, además, con la realización de convenios⁽⁸⁰⁾.

De esta forma, excepto Tabarca que son miméticas las órdenes autonómicas, el resto de "reservas mixtas" (isla de La Graciosa, la de cabo Palos y la de isla de El Hierro), ya no son declaradas mediante orden sino decreto, en cuya cabecera se añade al tradicional vocablo *reserva marina* la expresión *de interés pesquero*. Con esta expresión las CCAA, quizá, pretenden evitar equívocos y no confundirlas con una categoría de AMP; hay que pensar que se trata de reservas pesqueras declaradas en 1995 y 1996, años en que comienzan las primeras declaraciones de "AMPs autonómicas".

(77) Vid. art. 5 de la Orden de 8 de septiembre de 1998, sobre las limitaciones de pesca en la reserva de pesca.

(78) La reserva pesquera de la isla de La Graciosa (Lanzarote) es considerada la medida más adecuada para dar cumplimiento a lo estipulado en el *Real Decreto 2200/1986, de 19 de septiembre, por el que se regulan las artes y modalidades de pesca en aguas del caladero canario*.

(79) Como es la *Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de espacios naturales de Canarias*, en relación también con la reserva pesquera de isla de La Graciosa.

(80) Como, por ejemplo, el *Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Consejería de Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana, relativo a la gestión compartida del espacio marítimo-terrestre del archipiélago de las islas Columbretes*, publicado mediante la Resolución de 20 de enero de 1998, de la Subsecretaría del Secretariado del Gobierno y relaciones con las Cortes, de la Consejería de Presidencia de la Generalitat Valenciana (DOGV n° 3.183, de 13 de febrero de 1998).

Las reservas pesqueras de cabo Palos y la de isla de El Hierro en aguas interiores, reproducen prácticamente lo establecido para aguas exteriores⁽⁸¹⁾. Sólo entonces en la reserva de la isla de La Graciosa se aprecian diferencias, que son de considerable importancia por cuanto que en aguas interiores se debe entender enmarcada "dentro de los instrumentos de planeamiento de los espacios naturales protegidos previstos en la Ley 12/1994, de 19 de diciembre", de espacios naturales de Canarias⁽⁸²⁾. Ello se debe a que una parte del espacio que constituye la reserva marina es coincidente con una AMP, el Parque Natural de Chinijos⁽⁸³⁾; de hecho, en breve será aprobado el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural, que pretende coordinar la actividad pesquero-recreativa de la zona protegida. En este sentido, hemos de decir que nos parece muy acertado que una figura de gestión pesquera, como es la reserva marina⁽⁸⁴⁾, se inserte en una de conservación de espacios naturales.

Respecto a las "reservas autonómicas" -establecidas exclusivamente en las aguas interiores- todavía son mayores las imprecisiones, y las diferencias. Así, la llamada reserva de *Ses Negres* constituye una zona vedada -tal como señala su escueta regulación-, que recuerda las primeras actuaciones llevadas a cabo por las CCAA en la década de los ochenta -que ya conocemos-; se trata de una *Orden por la que se prohíbe la pesca y extracción de recursos marinos vivos en la zona "Cap Negre-Pa de Pessic" de Begur*.

Siguiendo en la costa catalana, tenemos -podemos decir- el otro extremo: la Ley que protege la flora y fauna del fondo marino de las islas *Medes*. Como se observa ni siquiera la cabecera de la norma hace alusión a la terminología al uso de *reserva marina*, y más parece aludir a una AMP; hecho que es confirmado por el contenido de la Ley, tal y como tendremos ocasión de conocer.

(81) La reserva de cabo de Palos señala que la zona elegida, se refiere a las aguas interiores, que había sido declarada como "área de sensibilidad ecológica alta", mediante el Decreto 7/1993, de 23 de marzo, sobre medidas para la protección de ecosistemas en aguas interiores.

(82) Que en la actualidad se debe entender referida al Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (BOC n° 60, de 15 de mayo de 2000).

(83) Declarado, por primera, vez mediante el Decreto 89/86, y ha sido reclasificado por la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, sobre el régimen jurídico de los espacios naturales de Canarias.

(84) En este sentido el Decreto es muy acertado al señalar que el mismo se fundamenta en el Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo, de ordenación de la actividad de pesca marítima, "que prevé el establecimiento de vedas zonales en aquellas pesquerías que se encuentren sobreexplotadas, al objeto de recuperar el rendimiento máximo sostenible".

Mención especial merecen las reservas marinas de Baleares pues, por un lado, cuentan con un respaldo legal específico, como es el Decreto 91/1997, de 4 de julio, de protección de los recursos marinos, que es una norma reguladora de la figura de la reserva pesquera⁽⁸⁵⁾; y por otro lado, las normas declarativas poseen distinto rango. En este sentido, se observa que se utiliza la *orden* para las reservas del norte de Menorca y S'Arenal Regana⁽⁸⁶⁾ y el *decreto* para la reserva de los Freus de Eivissa y Formentera. Todo parece apuntar que la elección del *decreto* como norma declarativa es lo excepcional y que su recien utilización responde a razones de oportunidad; en efecto, cabe mencionar que el ámbito geográfico de la reserva marina fue objeto de protección anteriormente mediante una AMP, en concreto, a través de la categoría de *reserva natural*, declarada por el Estado mediante la Ley 26/1995, de 31 de julio, y que en la actualidad está pendiente de un conflicto de competencia interpuesto por la Comunidad de Baleares⁽⁸⁷⁾.

En síntesis, puede afirmarse que no hay uniformidad entre las normas legitimadoras de las reservas pesqueras; no obstante, vayamos a examinar las medidas que contemplan.

III. LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE LAS RESERVAS PESQUERAS

I. La Administración pesquera

Algo que comparten todas las reservas pesqueras es que la Administración responsable de las mismas, ya sea autonómica o estatal, es la pesquera; que, es por otra parte, la idónea de acuerdo con la idiosincrasia de la figura en cuestión.

Respecto al Estado, la Administración pesquera competente en la materia reside en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA, en adelante) y más en concreto, de acuerdo con la última remodelación del MAPA⁽⁸⁸⁾, a la Subdirección General del Caladero

(85) BOCAIB n° 89, de 17 de julio de 1997.

(86) Aunque, realmente sólo se declaró mediante "orden" la reserva de la costa norte de Menorca, porque S'Arenal Regana -como sabemos- fue establecida mediante Decreto, de acuerdo con la práctica del momento.

(87) Es objeto de los recursos de inconstitucionalidad acumulados (núms. 3492/95 y 3672/95), interpuestos por el Consejo de Gobierno y el Parlamento de las Islas Baleares.

(88) Tenida lugar mediante el Real Decreto 1280/2000, de 30 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del MAPA (BOE n° 157, de 1 de julio de 2000).

Nacional y ⁽⁸⁹⁾. Asimismo, hay que tener presente el protagonismo de la Administración periférica del MAPA, en el establecimiento y gestión de las reservas marinas⁽⁹⁰⁾.

También cabe referirse al *Instituto Español de Oceanografía (IEO)*⁽⁹¹⁾, organismo autónomo, adscrito al MAPA, a través de la Secretaría General de la Pesca Marítima.⁽⁹²⁾ En este sentido, es relevante el interés que tiene el citado organismo como asesor técnico mediante la realización de estudios y emisión de informes para la declaración y gestión de las reservas marinas⁽⁹³⁾.

Las CCAA, por su parte, tienen un departamento encargado de la pesca marítima, y será éste quien ostente las competencias en materia de reservas marinas. Aunque -como señala SANZ LARRUGA- existe una diversidad de soluciones organizativas, en función del mayor o menor peso que las actividades pesqueras tengan en cada una de las CCAA. De esta forma, Galicia es la única Comunidad Autónoma que cuenta con un departamento dedicado exclusivamente a la materia: *Consellería, Pesca e Marisqueo*; mientras que el resto de las CCAA integran órganos dedicados a la pesca marítima en el departamento que gestiona también otras materias como gricultura, ganadería, etc.⁽⁹⁴⁾.

2. Otras entidades

También intervienen otras Administraciones distintas a la pesquera, que inciden en el mar, como es la Dirección General de Marina Mercante⁽⁹⁵⁾, en relación con el balizamiento para la delimitación de la

(89) Dependiente de la Dirección General de Recursos Pesqueros, que depende a su vez de la Secretaría General de Pesca Marítima.

(90) Administración que hasta la Ley de Puertos del Estado y de Marina Mercante de 1992, era ejercida por las *Comandancias y Ayudantías de Marina*, pertenecientes al Ministerio de defensa. Vid. Disposición Transitoria Octava de la Ley de Puertos de 1992.

(91) Sobre su régimen jurídico, composición y funciones vid. Real Decreto 1950/2000, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Español de Oceanografía (BOE n.º 289, de 2 de diciembre de 2000); y sobre su marco histórico, vid. Instituto Español de Oceanografía, *Programa Marco de Investigación 1988-1992, Memoria de Resultados*. MAPA-Secretaría General de Pesca Marítima, Madrid, 1993, págs. 115-116.

(92) Caracterizado como Organismo público de investigación, de acuerdo con la *Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica*.

(93) Tal y como lo prevé la *Orden de 11 de mayo de 1982* (art. 18).

(94) Sobre la Administración autonómica pesquera, vid. SANZ LARRUGA, F.X., *O réxime de competencias sobre pesca marítima...*, op. cit., págs. 109-111.

(95) Incardinada en el Ministerio de Fomento, de acuerdo con el *Real Decreto 1475/2000, de 4 de agosto*.

reserva marina⁽⁹⁶⁾, la regulación de la navegación y el fondeo de embarcaciones.

Asimismo, la Administración de defensa militar puede ser requerida -mediante la emisión de informe previo⁽⁹⁷⁾- para el establecimiento de la reserva marina.

Se evidencia que en el proceso de creación de una reserva pesquera es muy positiva la participación de todos los sectores relacionados con la explotación de los recursos pesqueros. En este sentido, ocupan un lugar relevante las organizaciones representativas del sector, como son, por ejemplo, las Cofradías de Pescadores⁽⁹⁸⁾, ya que sin duda su presencia ayudará a reducir la oposición que frecuentemente existe cuando se pretende declarar una reserva marina⁽⁹⁹⁾.

De esta forma, no es extraño que las reservas pesqueras más recientes hayan sido creadas a petición del sector pesquero, como es el caso de la reserva de la isla de La Graciosa y la de isla de El Hierro⁽¹⁰⁰⁾.

En definitiva, se predica la necesidad de una actuación coordinada de la Administración pesquera con esas otras Administraciones y sectores concernientes, así como entre la Administración del Estado y la de las CCAA, como se desprende de la Disposición Adicional duodécima del *Real Decreto 798/1995, sobre los criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca, de la acuicultura*; y asimismo de forma general siempre se podrá acudir a los arts. 5.1 y 8.2 de la *Ley 30/1992*⁽¹⁰¹⁾.

(96) Como establece el art. 24 de la Orden de 1982. De esta manera la reserva pesquera de Tabarca está delimitada por seis balizas luminosas cuya instalación y mantenimiento corría a cargo del MOPU, en la actualidad de Fomento.

(97) De acuerdo con lo preceptuado en el art. 18 de la Orden de 11 de mayo de 1982, por la que se regula la actividad de repoblación marítima.

(98) De acuerdo con el art. 18 de la Orden de 11 de mayo de 1982, para el establecimiento de las reservas pesqueras es necesario "oir" a la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores. Asimismo, puede ser muy relevante tener presente a los *vecinos del área litoral bañadas por las aguas de la reserva marina*, como sucede en la de la isla de La Graciosa, de acuerdo con el ulterior Decreto regulador.

(99) La reserva pesquera de Tabarca es un claro exponente de esa oposición, que a través del tiempo y sobre todo de las buenas consecuencias de la reserva, ha hecho que la hostilidad primera mostrada por los pescadores de la isla hacia la reserva, aminore.

(100) Confirmada la conveniencia de proteger las aguas y fondos de la zona por los informes de la Universidad de la Laguna y del IEO.

(101) Sobre las relaciones interadministrativas en gestión pesquera, vid. SANZ LARRUGA, F.X., *O réxime de competencias sobre pesca marítima...*, op. cit., págs. 112-113.

3. El órgano de gestión

Según el propio MAPA "como órgano destinado a la evaluación de los efectos de la reserva y para recoger las propuestas de actuación se asigna, a cada reserva pesquera constituida, una *Comisión de Gestión y Seguimiento*", que tendrá una composición (respecto a las Administraciones) muy variopinta según se encuentre en aguas exteriores, interiores o en ambas, cercana a un espacio protegido⁽¹⁰²⁾, etc., a la que hay que sumar la participación y asesoramiento del sector pesquero y organismos e instituciones relacionados con la protección del medio marino⁽¹⁰³⁾.

La creación de la Comisión de Gestión y Seguimiento ha permitido dotar a las reservas pesqueras de un organismo ágil para coordinar las actuaciones de las distintas Administraciones y resolver cuestiones concernientes a la misma⁽¹⁰⁴⁾, al menos así se trasluce en las reservas de Tabarca y Columbretes, que son las reservas más "veteranas". De esta manera, la *Comisión de Seguimiento* creada *ex profeso* para la reserva pesquera de Tabarca⁽¹⁰⁵⁾ ha acabado imponiéndose en la mayoría de las reservas marinas, adquiriendo especial relevancia en las llamadas "reservas mixtas puesto que posibilita la gestión compartida o conjunta.

Respecto a "las reservas autonómicas" cabe señalar que para las establecidas en Baleares se crean similares órganos de gestión, llamadas *Comisiones de Seguimiento*, con funciones de asesoramiento y participación pública, nutridas por numerosos miembros, representantes tanto de la pesca, actividades subacuáticas, Administraciones locales, e incluso Administración ambiental, etc.⁽¹⁰⁶⁾.

(102) Como ocurre en la reserva pesquera de Columbretes, que a pesar de localizarse exclusivamente en aguas exteriores, participa en la Comisión de Seguimiento en igual número que el Estado, miembros de la Junta de Protección del parque natural de las islas Columbretes.

(103) Así, por ejemplo, la Comisión de Gestión y Seguimiento de la reserva de Tabarca está formada por el Ayuntamiento de Alicante, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la *Conselleria d'Agricultura i Pesca* que ostentan la presidencia de forma rotatoria. Además, participan en la Comisión, con voz pero sin voto, expertos y asesores científicos, la Cofradía de pescadores de Tabarca, y la asociación *Amigos de Tabarca*.

(104) SÁNCHEZ LIZASO, J.L., "Ordenación y gestión de la reserva pesquera de Tabarca" en *El mar mediterráneo, situación y perspectivas*, Ayuntamiento de la *Vila Joiosa*, Alicante, 1991, pág. 107; asimismo SANTAELLA ÁLVAREZ, E., y REVENGA MARTÍNEZ DE PAZOS, S., "Planes de Ordenación pesquera, arrecifes artificiales y reservas marinas", *La gestión de los espacios marinos en el mediterráneo occidental...*, op. cit., pág. 154.

(105) Mediante la Orden de 15 junio de 1988, por la que se modifica parcialmente la Orden de 4 de abril de 1986 que establece la reserva pesquera de la isla de Tabarca.

(106) Respecto a la composición de las Comisiones de Seguimiento, vid. la Orden de 5 de octubre de 1999 (BOCAIB nº 128, de 12 de octubre).

Sin embargo, las reservas pesqueras establecidas en Cataluña tienen sus propios órganos de gestión, como ocurre en la reserva pesquera de *Ses Negres*, aunque la norma de creación no señala ningún tipo de órgano de gestión *ad hoc*. Sin embargo, sabemos que la gestión es llevada a cabo por una Asociación sin ánimo de lucro, llamada *Nereo*⁽¹⁰⁷⁾, especializada en el estudio biológico del medio marino, que fue asimismo la "propulsora" del establecimiento de la reserva⁽¹⁰⁸⁾.

Respecto al órgano de gestión de la reserva marina de las *Medes*, cabe señalar que recibe el nombre de *Consejo Asesor del Área protegida de las islas Medes*, y en su composición aparece el sector turístico⁽¹⁰⁹⁾.

4. La zonificación y la ordenación de los usos

Es práctica común a todas las reservas la utilización de la técnica de la zonificación, esto es, la división de la superficie de la reserva en subáreas con diferente ordenación, llamando a la zona de máxima protección, *reserva integral* o de análogas maneras⁽¹¹⁰⁾, donde sólo se permiten acciones con carácter científico y bajo autorización. Puede existir más de una reserva integral, como ocurre en Columbretes o en el cabo de Gata. Adyacente a las reservas integrales, suele haber una zona de usos restringidos, es decir, una zona intermedia de protección⁽¹¹¹⁾, denominada frecuentemente *zona de amortiguación*⁽¹¹²⁾. También puede haber *zonas de acceso libre*, donde la actividad por excelencia lo constituye la pesca profesional con artes

(107) Vid. VENTURA, M., RAVENTOS, N., "Estudio, recuperación y gestión del litoral en la reserva pesquera de *Ses Negres*" en *Estudios sobre áreas marinas protegidas e islas del Mediterráneo español*, MAPA, Madrid, 1996, págs. 73-75.

(108) Cabe reseñar que el proyecto de *Nereo* contó en un primer momento con el apoyo tanto institucional como financiero de la *Fundació La Caixa*. Por tanto, la iniciativa, el esfuerzo técnico y la perseverancia de *Nereo* junto con el patrocinio de la *Fundació La Caixa* posibilitaron la creación de la actual reserva pesquera de *Ses Negres*, al tiempo que consolidó la gestión de la misma a través de la Asociación.

(109) Art. 6 de la Ley 19/1990.

(110) Como sucede, por ejemplo, en la reserva de los Freus de Eivissa y Formentera, que la identifica como "zona de protección máxima".

(111) SANTAELLA ÁLVAREZ, E. y REVENGA MARTÍNEZ DE PAZOS, S., "Planes de Ordenación pesquera, arrecifes artificiales y reservas marinas" en *La gestión de los espacios marinos en el mediterráneo occidental...*, op. cit., señalan tres zonas en las reservas marinas: *zonas de reserva integral* (donde queda prohibida cualquier actividad extractiva), *zonas de pesca restringida*, y *zonas de acondicionamiento de la franja costera* (para instalar arrecifes artificiales y hundimientos de cascos pesqueros), pág. 153.

(112) Esta clasificación es orientativa pues no todas la siguen; de esta manera, por ejemplo, la reserva de Masía Blanca se refiere a una "reserva parcial" y otra de "amortiguación"; la reserva del norte de Menorca distingue tres zonas denominadas: A, B y C, etc.

tradicionales, practicadas normalmente por las comunidades pesqueras locales. Es asimismo práctica habitual para aplicar las limitaciones en la actividad pesquera profesional la elaboración de un *censo* de las embarcaciones con derecho para ejercer la pesca en el ámbito de la reserva marina⁽¹¹³⁾. Todas estas zonas deberán estar señalizadas mediante el pertinente balizamiento.

Un buen ejemplo de zonificación lo constituye la reserva de Tabarca⁽¹¹⁴⁾. Se trata de una reserva de forma rectangular, cubriendo un área de unas 1.400 ha, cuyo perímetro está señalado mediante seis boyas luminosas, y a su vez esta superficie se encuentra dividida en tres subáreas con diferente ordenación. Un área de *reserva integral* (100 ha) donde no se permite ningún tipo de actividad en la zona salvo las propias del seguimiento científico, pero con autorización. Un área de amortiguación (630 ha), que constituye una *zona de acceso restringido* en la que se permiten determinados métodos de pesca selectiva, a la Cofradía de Pescadores de Tabarca, tales como el curricán y dos morunas gruesas, así como el buceo con escafandra autónoma, con autorización de la Dirección provincial del MAPA en Alicante (un máximo de 25 buceadores por día). Y por último, un área periférica (670 ha) o *de acceso libre*, donde se permiten el calado de morunas, chirreteras a los pescadores profesionales de Tabarca; el buceo con escafandra autónoma con permiso concedido por la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la *Generalitat Valenciana* (un máximo de 25 buceadores por día); baño y buceo en apnea; el fondeo de embarcaciones en determinadas zonas (alrededores del puerto y de la playa) señaladas por boyas⁽¹¹⁵⁾.

En la descripción realizada sobre la zonificación de las reservas ya se atisba la relación de usos permitidos, autorizados o prohibidos.

De esta forma, se observa, por ejemplo, que el *buceo autónomo* se puede practicar previa autorización, señalándose para la reserva pesquera de la isla de Alborán, que "los buceadores no portarán, en

(113) Como ocurre en la reserva isla de La Graciosa, cabo Palos, cabo de Gata, isla de El Hierro, y Masía Blanca.

(114) Aquí es innegable la influencia del biólogo marino Alfonso RAMOS ESPLÁ que diseñó la "zonificación" de la reserva pesquera de Tabarca basándose en la figura de las "reservas de la biosfera" perteneciente al Programa MaB, en RAMOS ESPLÁ, A.A., "La reserva pesquera de la Isla Plana o Nueva Tabarca (Apuntes para una ordenación de su entorno)", *La reserva pesquera de la Isla Plana o Nueva Tabarca (Alicante)*..., op. cit., págs. 169-180.

(115) RAMOS ESPLÁ, A.A., "La reserva pesquera de la Isla Plana o Nueva Tabarca (Apuntes para una ordenación de su entorno)", *La reserva pesquera de la Isla Plana o Nueva Tabarca (Alicante)*..., op. cit., págs. 177-178.

ningún caso, ni a mano ni en embarcación, instrumento alguno que pueda utilizarse para el ejercicio de la pesca o la extracción de especies marinas" (art. 4.2). Especial relevancia tiene la referencia expresa del cupo máximo de inmersiones diarias, que se recoge para la reserva de Masía Blanca⁽¹¹⁶⁾, pues con frecuencia dichas regulaciones no eran publicadas. En igual sentido, cabe referirse a la *Orden de 17 de marzo, de 1999, que regula el ejercicio de las actividades subacuáticas en las aguas interiores de la reserva marina del entorno de la isla de La Graciosa e islotes del norte de Lanzarote*⁽¹¹⁷⁾ y a las Órdenes que modifican la reserva de la barca para regular el buceo autónomo deportivo tanto en aguas exteriores como interiores⁽¹¹⁸⁾.

Por lo general, la *pesca submarina* suele estar prohibida, así como la *extracción de flora y fauna*⁽¹¹⁹⁾. No obstante, la Orden de 11 de mayo de 1982 -que respalda directamente las "reservas estatales- señala que la Administración pesquera podrá autorizar la explotación submarina dentro de las zonas de reserva, a fines de investigación y observación al personal que considere oportuno (art. 20). Las autorizaciones referidas serán otorgadas por las Administraciones pesqueras competentes (estatal⁽¹²⁰⁾ o autonómica).

Asimismo, otra actividad potencialmente perturbadora es la *navegación*; sin embargo, ni siquiera en las reservas integrales se prohíbe, aunque sí se requiere que el paso de las embarcaciones "se realice cuidadosamente y a baja velocidad, de modo que en todo momento se evite cualquier perturbación", como se señala en la reserva pesquera de la isla de La Graciosa⁽¹²¹⁾. No obstante, en *Medes* en la "zona estrictamente protegida", la velocidad máxima de navegación es de tres nudos⁽¹²²⁾.

El *fondeo de embarcaciones* se prohíbe en las reservas integrales en cabo San Antonio⁽¹²³⁾ y en *Medes*, que sólo se permite en los sitios

(116) Vid. Anexo de la Orden de 21 de diciembre de 1999.

(117) BOC n.º 63, de 18 de mayo de 1999.

(118) Mediante los Órdenes de 24 de julio de 2000 (BOE n.º 184, de 2 de agosto de 2000) y de 19 de octubre de 2000 (DOGU n.º 3.868, de 31 de octubre de 2000) respectivamente. La regulación contemplada es bastante exhaustiva, a saber: documentación para la solicitud de autorización, obligaciones y prohibiciones de los buceadores y de los patrones de las embarcaciones, así como el régimen de los cupos máximos diarios de inmersiones y embarcaciones.

(119) Vid. arts. 2, 3 y 4 de la Orden de 15 de junio de 1999 (reserva del norte de Menorca).

(120) En este caso puede tramitarse la autorización por la Administración periférica.

(121) Art. 3.3 del Decreto 62/1995, de 24 de marzo.

(122) Art. 4 e) de la Ley 19/1990.

(123) Art. 4 del Decreto 212/1993.

prefijados por el Departamento de Agricultura y pesca, mediante boyas de amarre⁽¹²⁴⁾. En el resto de reservas pesqueras como ocurría con la navegación no se dice nada al respecto.

La reserva pesquera de *Medes* y cabo de San Antonio, por su parte, hacen alusión a otros usos como la *acuicultura*, *vertidos*, *actividades deportivas*, etc. Pero, en el caso de las islas *Medes*⁽¹²⁵⁾ se da un paso cualitativo, por cuanto se contempla la aprobación de un "plan de usos"⁽¹²⁶⁾ que deberá versar sobre: la actividad pesquera profesional (la elaboración de un censo de las embarcaciones de pesca autorizadas, las características de las artes utilizadas); los usos turísticos y deportivos (el número máximo de inmersiones permitidas en la zona estrictamente protegida, los lugares adecuados para el fondeo de las embarcaciones, medidas de educación ambiental, etc.); las dotaciones económicas necesarias para el cumplimiento del plan; la planificación de los trabajos y estudios de investigación científica⁽¹²⁷⁾, etc.

Es evidente que el Plan previsto recuerda a los "planes de gestión" que regulan los usos de los espacios naturales protegidos, esto es, los *Planes Rectores de Uso y Gestión*, los conocidos PRUGs. El Plan, llamado "Plan para la conservación de las áreas protegidas de las islas *Medes*", tendrá una duración de cuatro años, y por el momento se han sucedido dos planes, el primero aprobado mediante la Orden de 3 de agosto de 1992⁽¹²⁸⁾, que finalizó 31 de diciembre de 1994 y el actual aprobado mediante la Orden de 1 de agosto de 1995, para el periodo de 1995-1998⁽¹²⁹⁾. El Plan contiene referencias a la actividad pesquera profesional, que está prohibida, excepto para el trasmallo y el palangre (art. 1), de acuerdo con el censo de embarcaciones que se incorpora (art. 2), asimismo se regula la utilización de las embarcaciones de recreo (arts. 5 a 10), las inmersiones (arts. 11 a 15), que serán limitadas en la zona estrictamente protegidas a un máximo de 450 diarias (Disposición transitoria 1), y el amarre de las embarcaciones (arts. 16-17).

(124) Art. 4 c) de la Ley 19/1990. Asimismo, se han establecido 16 trenes de fondeo en la reserva pesquera de Columbretes.

(125) Cabe recordar que el entorno marino de las islas *Medes* ya había sido objeto de regulación mediante la Orden de 1983, ampliada en 1985, siguiendo gran parte de las recomendaciones realizadas por los estudiosos de la zona: ROS, J.D., "Recomendaciones para el establecimiento de un parque natural en una zona litoral mediterránea" en *Mediterrània*, Barcelona, 1983, 3:21-27, 44-47, 63-66, y asimismo, ROS, J.D., "Les illes Medes, parc natural", en *Els sistemes naturals de les illes Medes...* op. cit., págs. 767-782.

(126) Cabe señalar que en la reserva de *Ses negres* se está elaborando su respectivo "Plan de usos", según información ofrecida por la asociación Nereo.

(127) Art. 5 de la Ley 19/1990.

(128) DOGC nº 1629, de 7 de agosto de 1992.

(129) DOGC nº 2086, de 9 de agosto de 1995.

Siguiendo con las alusiones a técnicas propias de los espacios naturales es significativa la conexión que realizan las reservas en aguas interiores (isla de El Hierro e isla de La Graciosa) con la planificación de los recursos naturales, procedente claramente de la normativa de espacios naturales⁽¹³⁰⁾.

Asimismo, algunas reservas se han nutrido de una variopinta infraestructura -podíamos llamar- "recreativa". Así Tabarca cuenta con una embarcación con fondo de cristal para poder visualizar los fondos marinos sin necesidad de bucear; dos *catamaranes* que realizan los trayectos Tabarca-Santa Pola y Tabarca-Guardamar, también con fondo de cristal. Cabe referirse a la propuesta de la Dirección General de Costas para la realización de un "sendero ecológico marítimo-terrestre"⁽¹³¹⁾; así como la rehabilitación de *la casa-museo de la marquesa* para acoger un aula de la naturaleza creada mediante convenio entre el Ayuntamiento de Alicante y la Consejería de Cultura⁽¹³²⁾.

Por último, cabe señalar que el establecimiento de reservas pesqueras puede "acompañarse" de otras medidas como son los arrecifes artificiales, y el hundimiento de cascos de embarcaciones de madera debidamente limpios y preparados, como ha ocurrido, por ejemplo, en Tabarca. Estas medidas constituyen obstáculos a la actividad pesquera ilegal con la finalidad de proteger los fondos marinos, al tiempo que proporcionan refugio y superficies de colonización, de alimentación y puesta, para diferentes organismos marinos de interés para la pesca artesanal.

Después de pasar revista a las regulaciones de las reservas pesqueras puede parecer que las mismas gozan de exhaustivos catálogos de usos, pero ello no es del todo cierto. En efecto, salvo excepciones, como ocurre con la reserva de las islas *Medes*, la de la isla de La Graciosa y la de cabo de San Antonio, el resto de las normas declarativas se limitan a señalar las modalidades de artes de pesca permitidas⁽¹³³⁾.

(130) Vid. Disposición adicional del Decreto 30/1996 (isla de Hierro) y Disposición final primera del Decreto 62/1995 (isla de La Graciosa).

(131) Que consiste en un recorrido tanto por la parte emergida (la zona marítimo-terrestre de la isla que en la actualidad no está protegida), como por la sumergida, con paneles explicativos del medio natural a lo largo del recorrido.

(132) Sobre las acciones emprendidas en Tabarca con motivo de la reserva marina, vid. RAMOS ESPLÁ, A.A., BAYLE SEMPÈRE, J., SÁNCHEZ LIZASO, J.L., "La reserva pesquera de Tabarca: balance de cinco años de protección" en *Estudios sobre la reserva pesquera de la isla de Tabarca*, MAPA, Madrid, 1991, págs. 167-179.

(133) En este sentido cabe hacer mención de la "lista de especies de peces e invertebrados cuya captura se prohíbe en la zona de la reserva marina" que recogen las tres reservas marinas establecidas en la costa balear.

Ello se debe, en parte, a que muchas de las medidas que se adoptan en relación con los usos no se les da la necesaria publicidad, y como es natural, dichas medidas tienen repercusión para los potenciales "usuarios" de la reserva, como sucede, por ejemplo, con la limitación de la velocidad de navegación.

5. La vigilancia

Es unánimemente compartida la idea de que la vigilancia constituye uno de los pilares para el logro de los objetivos de las reservas marinas⁽¹³⁴⁾. Un servicio eficaz de vigilancia evita que proliferen los pescadores furtivos, favoreciendo que se cumpla la legislación vigente. De esta manera, no es extraño que la vigilancia, incluyendo su dotación tanto en personal como en medios materiales -embarcaciones fundamentalmente-, suponga la partida presupuestaria más importante de las reservas marinas⁽¹³⁵⁾.

La vigilancia de la actividad pesquera ha correspondido tradicionalmente a la Armada. Sin embargo, en las reservas marinas, desde un principio, la actividad de vigilancia es llevada a cabo por el *Servicio de Guardapescas Jurados Marítimos* de establecimientos de acuicultura (regulado por el *Decreto 1583/1974, de 25 de abril*⁽¹³⁶⁾). Este servicio se mantuvo hasta la aprobación de la normativa de seguridad privada (Ley 23/1992, de 30 de julio⁽¹³⁷⁾ y el *Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre*⁽¹³⁸⁾) que prevé la figura de *guardapescas marítimo*, como especialidad o modalidad de los guardas particulares del campo, conformando "personal de seguridad privada" (art. 52.2.b del Reglamento de seguridad privada)⁽¹³⁹⁾. Asimismo, el Reglamento señala expresamente que "los guardas particulares de campo, en sus distintas modalidades, ejercerán las funciones de vigilancia y protección de la propiedad (...) en los establecimientos de acuicultura y zonas marinas protegidas con fines pesqueros"⁽¹⁴⁰⁾ (art. 92).

(134) SANTAELLA ÁLVAREZ, E., REVENGA MARTÍNEZ DE PAZOS, S., "Planes de ordenación pesquera, arrecifes artificiales y reservas marinas" en *La gestión de los espacios marinos en el mediterráneo occidental...* op. cit., pág. 154.

(135) Vid. la relación de los gastos del MAPA relativa a la reserva pesquera de la isla de Tabarca y los de las islas Columbretes en Secretaría General de Pesca Marítima-Dirección General de Estructuras Pesqueras, *Reservas Marinas*, MAPA, Madrid, 1996, págs. 6 y 8.

(136) BOE nº 141, de 13 de junio.

(137) BOE nº 186, de 4 de agosto de 1992.

(138) BOE nº 8, de 10 de enero de 1995.

(139) Vid. arts. 53 y 54.

(140) La cursiva es nuestra.

Cabe decir que los *guardapescas marítimos* no reciben una formación específica para realizar la vigilancia en las reservas marinas, de acuerdo con la temática de los programas que tienen que superar, pues no hacen referencia al medio marino⁽¹⁴¹⁾.

Sin embargo, todavía es objeto de mayor crítica que la vigilancia de las reservas pesqueras quede en manos de la seguridad *privada*, ya que ello puede contradecir el espíritu de la medida en cuestión. Hay que tener en cuenta, que la figura de "guardapescas jurado marítimo" surge para la vigilancia de los cultivos marinos⁽¹⁴²⁾, que constituye una actividad privada, pero no así las reservas marinas. En definitiva, queremos remarcar que los *guardapescas marítimos* como miembros de la seguridad privada no constituyen agentes de la autoridad; por tanto, su función se centrará en informar y notificar denuncias a la autoridad competente, actividades relevantes pero insuficientes para vigilar una reserva marina⁽¹⁴³⁾.

En cualquier caso, las "reservas estatales" cuentan con un servicio de guardapescas marítimos⁽¹⁴⁴⁾, que vigila ininterrumpidamente.

En la reserva pesquera de Columbretes, la vigilancia se realiza de forma compartida entre el MAPA y la *Generalitat Valenciana*: al MAPA le corresponde cuatro meses que coinciden con la época estival y a la *Generalitat Valenciana* el resto del año.

(141) En efecto, los guardas particulares de campo en sus distintas modalidades "habrán de superar los módulos profesionales de formación teórico-práctica asociados al dominio de las competencias que la Ley les atribuye" (art. 56). De este modo, la *Resolución de 19 de enero de 1996* (BOE nº 27, de 31 de enero de 1996) recoge el Programa con las materias a desarrollar por los Guardas particulares de campo (Anexo 4), donde se puede apreciar que no se ajusta al perfil de los guardapescas marítimos. El programa contiene un primer módulo sobre aspectos legales, y la parte dedicada al Derecho administrativo incluye el ordenamiento de la pesca, pero la fluvial, respecto a la marítima se le dedica un solo tema, referido concretamente a la "pesca marítima de recreo". Después, otros módulos (técnico-profesional / instrumental) hacen referencia a la extinción de incendios, planes de emergencia, evacuación, manejo de armas, etc.

(142) Aunque si recordamos que esta materia se asimilaba a la normativa de repoblación marítima, que es la que en definitiva respalda a las reservas marinas, no es tan extraño que la vigilancia la realice un servicio privado.

(143) En este sentido, es conveniente que se refuerce esa vigilancia, como ya ha ocurrido en Tabarca mediante la colaboración de la Policía Local del Ayuntamiento de Alicante con el servicio de vigilancia de guardapescas marítimos, para la época estival, que es cuando aumenta considerablemente el número de visitantes.

(144) La vigilancia es contratada de acuerdo con la normativa de contratación pública como es notorio en la *Resolución de la Secretaría General de Pesca Marítima, por la que se anuncia concurso para la vigilancia e inspección de la reserva pesquera de la isla de Tabarca*, publicado en el BOE nº 268, de 6 de noviembre de 1986.

Por su parte, la vigilancia en las "reservas autonómicas" guardará sintonía con las respectivas organizaciones administrativas. De esta manera puede ser desempeñada, por ejemplo, por un cuerpo de funcionarios del cuerpo técnico de la Administración autonómica, como ocurre en la reserva pesquera de cabo de San Antonio.⁽¹⁴⁵⁾

En el caso de *Medes*, la vigilancia corresponde al cuerpo de Agentes rurales de la *Generalitat*, de acuerdo con lo prescrito en el *Decreto 252/88, de 12 de septiembre de 1988*⁽¹⁴⁶⁾ (art. 5.2), y es relevante destacar el carácter de agente de la autoridad de los mismos (art. 11). Asimismo, se cuenta con el apoyo de buzos profesionales contratados.

6. La divulgación de las reservas marinas

Otro aspecto al que se da bastante relevancia en las reservas pesqueras es la difusión de las mismas, ya sea hacia el sector pesquero, hacia otros posibles usuarios del ámbito marino, así como al público en general. Esta difusión se realiza mediante folletos divulgativos⁽¹⁴⁷⁾, adhesivos, vídeos⁽¹⁴⁸⁾, maquetas, vallas y carteles informativos localizados *in situ*, o en otros lugares⁽¹⁴⁹⁾.

(145) Se trata del cuerpo de *Inspección pesquera*, que realiza la vigilancia de forma no permanente, aunque tenemos noticia de que en la época estival dicha vigilancia se refuerza con una lancha perteneciente a la Policía Local y asimismo con efectivos de la Policía Local desde tierra.

(146) DOGC nº 1046, de 21 de septiembre de 1988.

(147) El MAPA en colaboración con las Administraciones autonómicas, en su caso, viene realizando para cada una de las reservas, trípticos ilustrativos de su creación, de los objetivos, actividades, infraestructuras, características del medio marino, direcciones de interés, etc. En relación a Tabarca, por ejemplo, cabe referirse además a otras iniciativas para acometer la divulgación de la reserva marina, realizadas por el Ayuntamiento de Alicante (Concejalía de Ecología y Medio Ambiente), así como por la Asociación de empresarios de Turismo de Tabarca (AETT).

(148) A este respecto, cabe señalar la importante labor divulgativa realizada por el *Taller de imagen de la Universidad de Alicante*, que en numerosas ocasiones ha participado en la elaboración de vídeos sobre la reserva de Tabarca, y últimamente de nuevo la reserva de Tabarca junto a otras reservas son objeto de atención en una serie documental para televisión titulada "España sumergida", a cargo también del Taller de Imagen.

(149) Como ocurre en la reserva de Tabarca, donde tanto en la isla como en los pueblitos cercanos (de Santa Pola y Alicante), existen paneles informativos sobre la misma. Cabe hacer mención, asimismo, de cierta práctica que evoca la "educación ambiental" de las AMPs, como ocurre con el "Cuaderno de Campo sobre la reserva pesquera de Tabarca" (1994), realizado por los biólogos del centro de investigación marina: *Institut d'Ecologia Litoral* (El Campello, Alicante).

7. El seguimiento científico

El asesoramiento científico es requerido en las reservas pesqueras desde un primer momento, para constatar la conveniencia de la medida en cuestión, la elección del emplazamiento, etc.; pero una vez establecidas sigue siendo muy necesario un seguimiento científico para poder conocer los efectos de la reserva sobre los recursos pesqueros⁽¹⁵⁰⁾, así como para el sector pesquero artesanal.

De esta forma, las Administraciones se nutren de expertos y técnicos, así como de medios materiales⁽¹⁵¹⁾, que consideren oportunos, ya estén incorporados al organigrama de la Administración como sucede con el IEO, respecto a la Administración del Estado, o cualquier otro que pueda existir en las CCAA, o a través de científicos pertenecientes a Universidades y demás instituciones científicas.

De este modo, la reserva pesquera de Alborán señala que "los Armadores o Capitanes de los buques autorizados a faenar en el mismo, facilitarán al personal de IEO el acceso a las operaciones desembarque y a toda la información necesaria para llevar a cabo su cometido" y en su caso el embarque de observadores científicos (art. 9).

Para la reserva pesquera de Tabarca, el entonces Ministerio de Obras Públicas rehabilitó el antiguo faro de la isla de Tabarca, y una de sus plantas ha sido cedida como laboratorio de investigación, a la unidad de Biología marina del Departamento de Ciencias Ambientales y Recursos Humanos de la Universidad de Alicante, que a modo de "estación biológica costera" sirve para el seguimiento de la reserva pesquera y asimismo para la realización de estudios, clases prácticas, realización de tesis doctorales⁽¹⁵²⁾, etc.

8. Régimen sancionador

Ninguna de las normas por las que se establecen las reservas pesqueras en aguas exteriores establecen un régimen propio de infraccio-

(150) Con este propósito científico, la Secretaría General de Pesca Marítima (MAPA) viene celebrando desde la declaración de la reserva de Tabarca, reuniones sobre reservas marinas; la última ha tenido lugar en Murcia en colaboración con la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua de la Comunidad, los días 24 a 26 de marzo de 1999, dándole esta vez un carácter internacional a la reunión.

(151) Cabe destacar el *Sistema de Información Geográfica (SIG)*, que el MAPA está instalando para conocer en tiempo real la situación de cada una de las reservas pesqueras establecidas en las costas españolas.

(152) Como la realizada por Just BAYLE sobre "la ictiofauna litoral y el efecto de la protección de la reserva sobre los peces", defendida en la Universidad de Alicante, el 26 de julio de 1999.

nes y sanciones, lo que es lógico por otra parte, dada la insuficiencia de rango normativo de las Órdenes.

Las reservas declaradas en aguas interiores (isla de La Graciosa e isla de El Hierro) hacen mención a la materia, pero para remitirla a "lo establecido en la Ley 53/1982, de 13 de julio, de infracciones administrativas en materia de pesca marítima y marisqueo, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora".

La alusión realizada a la Ley 53/1982, debe entenderse en la actualidad a la Ley 14/1998, de 1 de junio, por la que se establece el régimen de control para la protección de los recursos pesqueros⁽¹⁵³⁾, como directamente ya realizan las normas declarativas más recientes, esto es, las de las reservas de Masía Blanca y de la costa balear.

Estas remisiones no son del todo acertadas, porque estas Leyes sobre infracciones de pesca no suelen contener infracciones específicas para las reservas pesqueras como sería aconsejable. Así, la Ley 14/1998 recoge como infracciones que podría aplicarse a las reservas: "el ejercicio de la pesca en fondos prohibidos, en caladeros o períodos no autorizados o en zonas o épocas de veda" (art. 7.1.f, calificada de infracción grave); "la realización de cualquier actividad, incluidas las subacuáticas, que perjudique la gestión y conservación de los recursos marinos vivos" (art. 7.2 a) calificada de infracción grave); "las actividades que perjudiquen o destruyan zonas declaradas de protección pesquera" (art. 8. b), calificada de infracción grave). Como se observa son infracciones demasiado generales para que sean operativas en las reservas marinas.

Por otra parte, tratándose de reservas pesqueras en aguas interiores, en primer lugar, habría que ceñirse -si la hubiere- a la legislación autonómica en materia pesquera, como es el caso, por ejemplo, de la Ley 2/1994, de 18 de abril, sobre defensa de los recursos pesqueros, en la Comunidad Valenciana⁽¹⁵⁴⁾, pero como ocurre con la Ley estatal, las referencias a las infracciones en zonas reservadas son muy genéricas⁽¹⁵⁵⁾. No obstante, existe otro ejemplo que puede colmar las expectativas formuladas, pues se trata de una norma referida específica-

(153) BOE nº 131, de 2 de junio de 1998.

(154) DOGV nº 2253, de 26 de abril de 1994.

(155) Vid. arts. 5 e) y 6 d).

mente a las reservas pesqueras; nos referimos al Decreto balear 91/1997, de protección de los recursos marinos⁽¹⁵⁶⁾, que incluirá el régimen de las infracciones y sanciones⁽¹⁵⁷⁾. Sin embargo, prácticamente se limita a tipificar una serie de actuaciones como propias (la introducción de especies no autóctonas, la instalación de arrecifes no autorizada, y la pesca con métodos no autorizados en las reservas marinas⁽¹⁵⁸⁾); ya que remite al régimen sancionador de la Ley 53/1982, la entonces vigente normativa estatal sobre la materia⁽¹⁵⁹⁾.

Asimismo, otro caso insólito lo constituye, una vez más, *Medes*, donde se establece un régimen sancionador propio⁽¹⁶⁰⁾ y no una mera remisión. De esta forma, se recoge un catálogo de infracciones, clasificadas en leves, graves y muy graves; constituye infracción leve "no respetar barcos y buzos, el horario de visita establecido", "navegar a más velocidad de la máxima permitida", etc.; infracción grave "fondear embarcaciones en lugares no autorizados, excepto en caso de fuerza de caso mayor", "practicar la pesca submarina en el área protegida", etc.; e infracción muy grave "pescar y extraer recursos marinos en la zona estrictamente protegida", "introducir en el área protegida especies no autóctonas", etc.⁽¹⁶¹⁾.

Son evidentes las diferencias entre las infracciones específicas para las reservas pesqueras y las recogidas en una ley general sobre infracciones y sanciones en materia de pesca⁽¹⁶²⁾; parece entonces necesario, cuanto menos, la aprobación de una ley que contemple el régimen sancionador de las reservas pesqueras.

9. Financiación de las reservas pesqueras. Incidencia de la "Política Pesquera Común"

Una cuestión muy importante que debe ser tratada es la carga económica que implican las reservas pesqueras y su financiación. De

(156) BOCAIB nº 89, de 17 de julio de 1997.

(157) Que es una concreción de lo recogido en la entonces vigente Ley 53/1982, de 13 de julio, sobre infracciones en materia de pesca marítima.

(158) Vid. art. 11.2.

(159) Art. 11.1.

(160) Vid. capítulo IV de la Ley 19/1990.

(161) A estas infracciones les corresponden las pertinentes sanciones pecuniarias (arts. 7-10), establecidas de acuerdo con los criterios para la graduación de las sanciones (arts. 11-12); así como el posible decomiso de los "utensilios" utilizados y la pesca obtenida infringiendo la Ley (art. 15).

(162) Pero el procedimiento para el establecimiento de las sanciones se remite a lo establecido en la Ley de procedimiento administrativo.

acuerdo con los datos que disponemos -gastos del MAPA relativos a la reserva pesquera de Tabarca (período 1990-1995) y de Columbretes (período 1991-1995)-, se evidencia que la mayor partida presupuestaria corresponde a la vigilancia, fundamentalmente en la contratación del personal, pero también en la dotación de embarcaciones. La segunda partida presupuestaria se destina a la divulgación (vídeos, trípticos, vallas publicitarias, etc.), y la tercera al seguimiento científico. Cabe señalar que las cantidades gastadas durante los períodos señalados no son desdeñables: Tabarca 148.076.044 ptas.⁽¹⁶³⁾ y Columbretes 75.570.387 pesetas, haciéndose necesario una sólida financiación⁽¹⁶⁴⁾.

Las primeras reservas pesqueras del Estado (Tabarca y Columbretes) no hacen alusión a esta materia; no obstante, a partir de la reserva de cabo Palos se señala que se atenderá la financiación de las reservas con las dotaciones de la Secretaría General de Pesca Marítima, "pudiendo acceder a cofinanciación con fondos del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)⁽¹⁶⁵⁾"⁽¹⁶⁶⁾. De esta manera, en la actualidad, a las estructuras pesqueras se le aplica un instrumento propio, el "Instrumento financiero de orientación de la pesca" (IFOP). Es decir, que las reservas pesqueras pueden ser financiadas a través de partidas presupuestarias procedentes del Estado, y de las ayudas estructurales de la Comunidad Europea.

La financiación comunitaria -que puede suponer del 25 al 75 por ciento de los proyectos según las regiones-, puede tener como objetivo la renovación y modernización de las flotas, el desarrollo de nuevas técnicas (acuicultura), *el acondicionamiento de las franjas costeras*, etc. Bajo el último epígrafe (resaltado en cursiva), se contempla la instalación de arrecifes artificiales, así como la delimitación de

(163) Asimismo, podemos señalar que el gasto total de Tabarca sólo para el año 1998 asciende a 34.537.987 ptas., siendo el gasto más importante el relativo al servicio de mantenimiento (28.000.000 pesetas aproximadamente).

(164) Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-Secretaría General de Pesca Marítima. *Programa de Orientación Plurianual, 1992-1996*. Reglamento (CEE) 4028/1986 (acondicionamiento de la franja costera), págs. 3-4.

(165) De acuerdo con lo establecido en el Programa Operativo del Objetivo número 5 a), de Regiones Objetivo número 1, elaborado según el Título I del Reglamento (CEE) 3699/93, del Consejo, de 21 de diciembre de 1993, y asimismo, el Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

(166) Art. 9 del Decreto 15/1995 (reserva de cabo Palos). El marco jurídico europeo -se dirá- desarrolla económicamente el objetivo económico-pesquero de las reservas pesqueras.

zonas protegidas contiguas, que podrían verse beneficiados de esa cofinanciación comunitaria⁽¹⁶⁷⁾.

Por su parte, las reservas en aguas interiores señalan como fuente de financiación, la dotación presupuestaria que la Administración pesquera autonómica determine, así como los acuerdos puntuales que sobre la materia se puedan adoptar con la Administración del Estado, e incluso se habla de cofinanciación con el Estado y con la Comunidad Europea, mediante los fondos del IFOP⁽¹⁶⁸⁾.

Como se observa, la financiación de las reservas se nutre de partidas presupuestarias procedentes de las distintas Administraciones concernientes, con la excepción, de la financiación de la reserva de *Ses Negres*, que en un principio contó con el apoyo de la *Fundació La Caixa*, y que en la actualidad se costea a través de proyectos de investigación procedentes de la Comunidad Europea.

Tiene, pues, interés detenerse en la financiación procedente de la Comunidad europea. De este modo, cabe señalar que al mismo tiempo que dentro de nuestras fronteras comenzaba la práctica de proteger los recursos pesqueros, ya sea de forma directa a través de reservas pesqueras o de forma indirecta a través de arrecifes artificiales, en la Comunidad Europea se afianzaba una línea de conservación y gestión de los recursos pesqueros, dentro de la PPC, acompañada de ayudas comunitarias.

El engarce de la Administración pesquera española con ese sector de la PPC se produce a través del Reglamento CEE 4028/1986, del Consejo, de 18 de diciembre, relativo a acciones comunitarias para la mejora y la adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura. Este Reglamento regula las condiciones y el procedimiento para la concesión de la financiación para cuestiones muy diversas: construcción, modernización o reconversión de buques pesqueros, acuicultura, etc., y para el "acondicionamiento de la franja costera". Esta última acción comunitaria va a ser objeto de nuestra atención.

(167) Y así, por ejemplo, es considerado por el Estado español, que, mediante la Decisión 94/930/CE, de la Comisión de 22 de diciembre de 1994, por el que aprueba el programa comunitario de intervenciones estructurales en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos en España, se recogen las zonas marinas costeras (art. 2.a) como destinatarias de la ayuda comunitaria. Sobre la política de estructuras pesqueras y el IFOP, vid. SANZ LARRUGA, F.X., *O réxime de competencias sobre pesca marítima...*, op. cit., págs. 137-141.

(168) Art. 9 del Decreto 15/1995 (reserva de cabo Palos).

El Reglamento se refiere como "acondicionamiento de la franja costera" a "la instalación, dentro de la isóbata de 50 metros, de elementos fijos o móviles destinados a delimitar zonas protegidas y a permitir la protección o el desarrollo de los recursos haliéuticos" (art. 11.1. b). Claramente se hace alusión a los "arrecifes artificiales", pero no a las reservas pesqueras en sí mismas consideradas, tal y como las entendemos, puesto que la delimitación de la zona protegida es consecuencia de la instalación de los arrecifes, que es la acción escogida para la protección de las zonas marinas costeras. Asimismo, se señalan normas de instalación y ordenación de los arrecifes que corroboran lo que estamos diciendo, como por ejemplo, que la duración de la zona protegida tiene tiempo determinado (tres años)⁽¹⁶⁹⁾.

Asimismo, la normativa española que incorporaba dicha normativa comunitaria así lo reflejaba: Real Decreto 219/1987 (arts. 23 a 29), derogado por el Real Decreto 222/1991 (arts. 28 a 35). En efecto, estos reglamentos dedicaban un apartado al "acondicionamiento de la franja costera," cuya única figura de ordenación, susceptible de ayuda comunitaria eran los arrecifes artificiales.

No obstante, la Administración española bajo esa acción de "acondicionamiento de la franja costera" ha incluido a las reservas marinas, y a nuestro entender resulta un poco forzado, al menos, a primera vista. Pero ello se atenúa si tenemos en cuenta que muchas reservas pesqueras incorporan la instalación de arrecifes artificiales, y asimismo éstos al igual que las reservas pesqueras persiguen proteger y potenciar organismos marinos de interés para la pesca.

Para poderse beneficiar de dichas ayudas, la acción (arrecifes artificiales) deberá inscribirse en el marco de un "programa de orientación plurianual" (POP), que constituyen "un conjunto de objetivos acompañados de un inventario de los medios necesarios para su realización, que permiten orientar, en una perspectiva de conjunto de carácter duradero, el sector pesquero"⁽¹⁷⁰⁾. Se basan, por tanto, en planes sectoriales, con las correspondientes solicitudes de ayuda financiera por parte de los Estados miembros⁽¹⁷¹⁾.

De esta forma, en el POP perteneciente al período 1992-1996⁽¹⁷²⁾, la Administración española incluía tres tipos de actuaciones engloba-

(169) Vid. art. 11.5. del Reglamento CEE 4028/1986.

(170) Artículo 2.1. del Reglamento CEE nº 4028/1986.

(171) Sobre el ámbito de intervenciones del IFOP, vid. BARRIO GARCÍA, G.A., *Régimen jurídico de la pesca marítima...*, op. cit., págs. 419-435.

(172) Anteriormente el POP (1987-1992) no recogía a las reservas marinas.

das dentro del epígrafe de acondicionamiento de la franja costera: arrecifes artificiales, hundimiento de los cascos de madera de los pesqueros y las reservas marinas, aunque estas últimas en principio, no accedan a financiación comunitaria, y sus costos de implantación corran íntegramente con cargo a los presupuestos del Estado o de las CCAA implicadas⁽¹⁷³⁾.

Por su parte, la nueva política estructural -instaurada por los Reglamentos 2080/93 (por el que se crea el IFOP) y el 3699/93 (por el que se definen los criterios y condiciones de tal política estructural)- se refiere bajo la vertiente "acondicionamiento de franjas costeras marinas" a la "protección y desarrollo de recursos pesqueros de las zonas costeras marinas"⁽¹⁷⁴⁾, en particular para la instalación de elementos fijos o móviles destinados a delimitar las zonas submarinas protegidas" (art. 11.1.). De este modo, se da cabida a más acciones y no sólo a los arrecifes artificiales.

Esta nueva normativa comunitaria de fondos estructurales y conservación de los recursos pesqueros ha sido incorporada al ordenamiento español mediante el *Real Decreto 2112/1994*, derogado por el *Real Decreto 798/1995, de 19 de mayo*⁽¹⁷⁵⁾, que es en la actualidad la normativa aplicable en la materia.

Este Real Decreto va a implicar ciertos cambios que ya anticipara su antecesor, en coherencia con la nueva redacción que expresa el Reglamento comunitario 3699/93. De esta forma, el apartado ya no se llama "acondicionamiento de la franja costera", sino "acondicionamiento de zonas marinas litorales" y además se hace mención a las "zonas protegidas" desligándolas de los arrecifes artificiales, es decir, parece que -aunque de forma muy tímida- bajo dicha acción también se incluyen a las reservas marinas.

El Real Decreto dice: "El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con objeto de permitir la protección, regeneración y desarrollo de recursos pesqueros de zonas marinas litorales, podrá establecer, por fuera de sus aguas interiores, zonas protegidas. En estas zonas podrán instalarse estructuras fijas o móviles (en adelante arrecifes artificiales) destinadas a los fines anteriormente indicados". Asimismo, "la definición de zona protegida requerirá informe previo

(173) Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-Secretaría General de Pesca Marítima, *Programa de Orientación Plurianual, 1992-1996*, Reglamento (CEE) 4028/1986 (acondicionamiento de la franja costera)..., op. cit., pág. 9.

(174) La cursiva es nuestra.

(175) BOE nº 154, de 29 de junio.

del Instituto Español de Oceanografía, en cuanto a su viabilidad técnica, al impacto sobre su entorno y sobre los recursos pesqueros" (art. 37). El resto del capítulo (arts. 38 a 53) se dedica exclusivamente a la regulación de los arrecifes artificiales.

Como se observa, se trata de una referencia muy tímida a las reservas marinas, que hace dudar, incluso, sobre si se está hablando de zonas protegidas desligadas de los arrecifes, aunque de la redacción del artículo 43 parece ser que sí puede haber reservas pesqueras independientes: "Cuando los arrecifes artificiales localizados en las zonas protegidas a que se refiere el artículo 37 del presente Real Decreto o se autoricen según lo dispuesto en el artículo 38 del mismo...".

La intervención comunitaria se realiza ahora mediante la elaboración de un "Plan Sectorial de Pesca"⁽¹⁷⁶⁾, en el que se fijan las líneas prioritarias de las acciones estructurales para el período de seis años, comenzando el primer período el 1 de enero de 1994.

De esta manera, la Administración española ha elaborado el primer Plan Sectorial de pesca (período 1994-1999)⁽¹⁷⁷⁾ y como una acción prioritaria del mismo ha identificado las reservas marinas, pudiéndose esta vez beneficiarse de los fondos estructurales, y en concreto del IFOP. En este sentido, se prevé la financiación de quince reservas marinas, situadas en aguas exteriores o interiores, o en ambas, a lo largo del período de vigencia del Plan^{(178) (179)}.

(176) Vid. Título I del Reglamento (CEE) 3699/93.

(177) Asimismo la Xunta de Galicia ha elaborado un Plan sectorial de pesca de Galicia para el mismo periodo de tiempo y están en marcha otros. Sobre estos planes vid. SANZ LARRUGA, F. X., *O réxime de competencias sobre pesca marítima*, Xunta de Galicia..., op. cit., págs. 164-165.

(178) En la financiación de las reservas pesqueras se prevén los siguientes conceptos:

- estudios previos para la delimitación de la reserva marina
- inversiones de balizamiento y estructuras de protección
- inversiones materiales necesarias para garantizar la vigilancia de la reserva pesquera (barcos, medios de comunicación, etc.)
- estudios de seguimiento *in situ* y en lonjas
- inversión en información y difusión.

MAPA. Plan sectorial de Pesca..., op. cit., págs. 13-14.

(179) Así, el Estado español -a través de la Decisión 94/930/CE, de la Comisión de 22 de diciembre de 1994, por la que se aprueba el programa comunitario de intervenciones estructurales en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos en España- considera las zonas marinas costeras (art. 2.a) como destinatarias de la ayuda comunitaria. De este modo se ha beneficiado la reserva pesquera de Columbretes, vid. la Resolución de 20 de enero de 1998, de la Subsecretaría del Secretariado del Gobierno y Relaciones con las Cortes, de la Conselleria de Presidencia de la Generalitat

IV. DESAJUSTES ENTRE LA FIGURA DE RESERVA PESQUERA Y SU NORMATIVA

Después de analizar el régimen jurídico de las reservas pesqueras es evidente que la normativa que las respalda, al menos a las "estatales" -esto es, la normativa que se utilizó para declarar Tabarca- parece inadecuada, por tratarse de una legislación de escasa cobertura, sobre todo en comparación con el despliegue de regulaciones que han supuesto las reservas marinas.

En efecto, dicho marco normativo identifica las reservas pesqueras con "vedas temporales", y en cambio, algunas reservas marinas, como ocurre claramente con *Medes*, recuerda a la figura de AMP, o al menos, a ciertos elementos propios de las mismas.

Estas circunstancias nos llevan a realizar varias reflexiones. Por un lado, que ciertas reservas pesqueras deberían ser en realidad AMPs, pero por razones coyunturales no lo han podido ser. En este sentido, entendemos que dichas reservas pesqueras deberían "reconvertirse" en AMPs, es decir, pasar a estar reguladas por la legislación de espacios naturales. Y por otro lado, habrá que redefinir la figura de "reserva pesquera de interés pesquero" y dotarla en consecuencia de una adecuada legislación, de manera que se evite la situación actual caracterizada por una inconsistente base legal que puede crear, entre otras cosas, inseguridad jurídica, como sucede cuando no se da publicidad a las regulaciones de los usos.

1. La "reinserción" de ciertas reservas pesqueras en la estrategia de las áreas marinas protegidas

Una consecuencia de esa inconsistente base legal es la falta de homogeneidad entre las reservas marinas, aunque también es cierto que esa "diversidad" es razonable respecto a las "reservas pesqueras autonómicas", puesto que pueden apoyarse en sus propias normativas autonómicas. Sobre las normativas autonómicas volveremos más adelante; ahora queremos hacer hincapié en las reservas que se distancian del resto, pero porque son -diríamos-"AMPs encubiertas"⁽¹⁸⁰⁾. El caso más notorio lo constituye -como hemos podido comprobar- las islas

alenciana, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Conselleria de Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana, relativo a la gestión compartida del espacio marítimo-terrestre del archipiélago de las islas Columbretes (DOGV nº 3.183, de 13 de febrero de 1998).

(180) En otro caso -podríamos decir- se encontraría la "reserva de pesca" creada en el entorno del mar de Alborán, es decir, no se asemeja en absoluto a una AMP, pero asimismo se diferencia del resto de reservas marinas.

Medes, y también nos atreveríamos a señalar Tabarca. Esto no es casualidad, pues esos dos entornos marinos -dada su gran riqueza ecológica- fueron objeto de especial atención, desde los años setenta, por biólogos y ecólogos que solicitaron su protección⁽¹⁸¹⁾. Sin embargo, dichos espacios fueron protegidos de acuerdo con la práctica de la época, es decir, mediante normativa pesquera: *Medes* en 1983 y Tabarca en 1986.

Las islas *Medes*, pequeño archipiélago formado por siete islas (21,5 ha de superficie, de las que la Gran Meda ya tiene 18,2) localizado en el centro de la Costa Brava, es un lugar de extraordinario valor biológico y ecológico. La vegetación y la fauna terrestre son dignas de atención, pero lo que determina el valor excepcional de estas islas es su medio marino, precisamente lo que les llevó a gozar de un estatus de protección a comienzos de los años ochenta.

Este espacio marino ha seguido un peculiar camino hacia su protección. En primer lugar, fue objeto de protección mediante normativa pesquera a través de la Orden de 28 de noviembre de 1983 de la *Generalitat* de Cataluña, que prohibía la pesca y la extracción de recursos marinos vivos en el litoral de las *Medes*. Se trataba, como sabemos, de una *zona de veda* como las que se establecieron en otros puntos del litoral español; no obstante, esta zona de veda fue reforzada por una *Resolución de 29 de abril de 1985*, que establecía las normas de obligado cumplimiento en la misma. Todas estas medidas, que procedían siempre de la normativa pesquera, fomentaron el estatuto jurídico de las islas *Medes* como reserva marina de interés pesquero.

Pero, en 1990 con la aprobación de la *Ley 19/1990, de 10 de diciembre, de conservación de la Flora y Fauna del Fondo Marino de las Islas Medes*, se consolida la gestión del área marina como un verdadero espacio natural protegido, de manera que en la actualidad es calificada como *reserva natural submarina*.

Es decir, ya no es una reserva pesquera de interés pesquero sino un espacio protegido, una AMP, y así es corroborado por su inclusión en el Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN). El PEIN es creado en 1992⁽¹⁸²⁾, por imperativo de la Ley catalana de 1985, de espacios

(181) En este sentido es muy ilustrativo la lectura de ROS, J.D., "Recomendaciones para el establecimiento de un parque natural en una zona litoral mediterránea" en *Mediterrània*, Barcelona, 1983, págs. 21 y ss.; y asimismo "Les illes Medes, parc natural" en J. D. ROS, I. OLIVELLA, y J. M. GIL (eds.), *Els sistemes naturals de les illes Medes*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 1984, págs. 767 y ss.

(182) Mediante el *Decreto 328/1992, de 14 de diciembre* (DOGC nº 1714, de 1 de marzo de 1993).

naturales, y tiene por objeto "la delimitación y establecimiento de las determinaciones necesarias para la protección básica de los espacios naturales cuya conservación se considere necesario asegurar, de acuerdo con los valores científicos, ecológicos, paisajísticos, culturales, sociales, didácticos que posean" (art. 15)⁽¹⁸³⁾.

Sólo queda integrar dicho espacio en la red catalana de espacios naturales protegidos, y ello -según la propia Administración catalana- es el siguiente paso, que ya está previsto.

Respecto a la reserva de Tabarca, las minuciosas regulaciones de usos no pesqueros y la dotación de determinadas infraestructuras, delatan que la misma no persigue una gestión exclusivamente pesquera, sino que pretende una gestión más amplia, que abarque también el turismo, la educación ambiental, etc.

Y a falta de otra figura de protección en la reserva de Tabarca se procede sistemáticamente a dotarla de regulaciones, sin el respaldo legal necesario, que se traduce en problemas de gestión, lógicos por otra parte, ya que la reserva se debate entre "un quiero y no puedo": "de iure pesquera y de facto ambiental". Se trata de una figura híbrida, a mitad camino entre una reserva pesquera y una AMP.

Se requieren muchas "mejoras" para la adecuada gestión de este espacio marino, que sin duda la normativa pesquera no puede ofrecer, como es la protección del espacio terrestre adyacente al espacio marino, el control del número de visitantes que acceden a la isla, la publicidad del número de inmersiones diarias, las actividades lúdicas, la velocidad de navegación permitida en la reserva, un catálogo de infracciones y sanciones específico para la reserva, etc. Estas "mejoras" implican una normativa, una planificación de usos y una Administración responsable para hacerlo cumplir, que claramente alude a la normativa de conservación del medio natural, de espacio natural protegido.

En definitiva, consideramos que la reserva pesquera de Tabarca debería ser "reinsertada" en el contexto normativo de la conservación de la naturaleza, por medio de su reclasificación como AMP, para que pueda tener la cobertura legal que se merece. Ello no significa que Tabarca deje de ser una reserva pesquera, puesto que el uso pesquero

(183) El PEIN recoge el veinte por ciento del territorio de la Comunidad, abarcando muestras representativas de todos los hábitats presentes, a los cuales da una protección preventiva, y además dentro del PEIN están los espacios ya declarados y otros muchos sobre los que se vienen reivindicando desde hace años su protección especial, como ocurría con el *cap de Creus*, que ha sido declarado parque natural (Ley 4/1998) y comprende una importante área marina.

podría regularse en la AMP, manteniendo precisamente la reserva pesquera.

Hablando de "reinserción" o reclasificación, en la Comunidad Valenciana existe una vía abierta en ese sentido con la Ley de 1994 sobre espacios naturales protegidos, pues extiende el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos a las reservas pesqueras de Tabarca y cabo de San Antonio (art. 10.3 y Disposición Adicional 2ª), al tiempo que se mantiene el estatuto de reserva pesquera. La solución que ofrece la Ley Valenciana tiene sus limitaciones -y no es el momento de entrar en ellas-, pero sin duda constituye un paso importante para la protección del medio marino.

Por otra parte, hay que entender que esta cuestión de "reinsertar" ciertas reservas pesqueras en AMPs, es una cuestión *transitoria*, puesto que lo deseable a partir de ahora es que los espacios marinos susceptibles de protección por su interés ecológico, sean declarados AMPs directamente mediante la normativa de espacios naturales. Sin embargo, insistimos en que la declaración de una AMP no obsta para que se puedan establecer reservas pesqueras en su interior o próximas.

Por último, cabría referirse a la reserva de *Ses Negres* que recuerda *-mutatis mutandis-* a la reserva de *Medes*, pues también está incluido en el PEIN, y asimismo se prevé que pase a depender de la Dirección General del Medio Natural.

Nos resistíamos a citar este último caso, porque puede parecer que pretendemos "desmantelar" la práctica de las reservas pesqueras, de manera, que las reservas amparadas inicialmente bajo la "carpa" pesquera, vayan engrosando las listas de AMPs. Evidentemente no es así, simplemente nos limitamos a dar a conocer la realidad, y lo cierto es que la misma está invitando, en determinados casos, a ese traspaso. Y ello es lógico si tenemos en cuenta que inicialmente ciertos espacios tenían que haber sido protegidos mediante la legislación de espacios naturales, pero que por razones coyunturales se acabó eligiendo la legislación pesquera. Lo que pretendemos decir es que lo que hoy "se desmantela", en realidad, no se debía haber regulado por legislación pesquera, y asimismo insistimos en que no se quiere desdejar a la Administración pesquera - que tanto bien ha prodigado y prodiga para el mar-, sino que queremos reconducir las figuras jurídicas a sus propios cometidos. En este sentido, queremos destacar el extraordinario papel que desempeñan las reservas pesqueras, como instrumentos de regeneración de los recursos de interés pesquero, sirviendo de plataforma para la práctica de la pesca responsable.

Asimismo, consideramos que será de gran ayuda la aprobación de normativas adecuadas para las dos figuras en entredicho: reservas marinas de interés pesquero y AMPs. Seguidamente, vamos a referirnos de forma breve a la normativa de las reservas pesqueras

2. Elaboración de una normativa para las reservas pesqueras

La Administración del Estado (Secretaría General de Pesca Marítima) es consciente -y desde hace tiempo- de la necesidad de una normativa sólida, que respalde a las reservas marinas de interés pesquero⁽¹⁸⁴⁾.

En este sentido, el MAPA de legislaturas pasadas trabajaba ya en la idea de adoptar una Ley general de Pesca, que contemplaría por supuesto a las reservas marinas, y que en alguna ocasión fue anunciada formalmente⁽¹⁸⁵⁾.

Más contundente respecto a la reforma de la normativa de las reservas pesqueras se mostraba el Plan sectorial 1994-1999 (ámbito de intervención: zonas marinas costeras) que señalaba "que la experiencia adquirida ha permitido definir un futuro marco jurídico en trámite de aprobación, que permitirá una actuación general, ampliando las medidas vigentes derivadas de la *Orden de 11 de mayo de 1982* por la que se regula la actividad de repoblación marítima y del Reglamento 4028/86. Esta extensión abarcará acciones tendentes a la protección, regeneración y desarrollo de los ecosistemas de interés pesquero..."⁽¹⁸⁶⁾.

Por su parte, en el Programa de Orientación Plurianual (POP) (acondicionamiento de la franja costera) 1992-1996 se señalaba que

(184) Necesidad que consideramos se acrecienta tras el conflicto de competencia (conflictos positivos de competencia núms. 1492/95 y 3744/95), todavía sin resolver, ocasionado con motivo de la creación y gestión del Parque Natural marítimo-terrestre de cabo de Gata (declarado mediante el Decreto 314/1987, de 23 de diciembre), por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la reserva pesquera estatal -que coincide en parte del espacio marino del Parque Natural (aguas exteriores de la zona de cabo de Gata)-, establecida años más tarde.

(185) Como hizo Vicente ALBERO, máximo responsable en su día del MAPA, que en su opinión "ante la existencia de una proliferación de disposiciones, que no hace más que complicar una situación ya de por sí muy compleja y ante la falta de adecuación de las normas entre la Administración central y las CCAA", urgía una Ley integradora sobre la pesca marítima. Asimismo, se decía que el "MAPA pondrá especial énfasis en aumentar las reservas pesqueras y en lograr mayor protección en algunas costas mediante la instalación de arrecifes", en *Revista MAR* n° 46, 1993, pág. 37.

(186) MAPA, Plan Sectorial de Pesca 1994-1999 (ámbito de intervención: zonas marinas costeras), pág. 3.

“se encuentra en estudio la elaboración de una normativa específica para la definición de las reservas marinas, con carácter genérico, diferenciándolas de las que puedan encuadrarse en la normativa de protección de la naturaleza (Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres) recurriendo a la fórmula contemplada como “reservas de uso” en el artículo 47 de la Ley 22/88 de Costas⁽¹⁸⁷⁾.”

Asimismo, el POP señala que el desarrollo de esta figura, “reservas de uso”, va a permitir a la Administración pesquera del Estado, acotar determinadas zonas a los fines previstos en el acondicionamiento de la franja costera, que para el período del presente programa (1992-1996) contempla junto a las reservas marinas, la instalación de arrecifes artificiales y los hundimientos sustitutorios del desguace.

No parece tampoco, que el Real Decreto 798/1995, que define en la actualidad, los criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca, pueda considerarse la anhelada normativa, puesto que tan solo se cita la posibilidad de establecer “zonas protegidas”, sin tener ni siquiera certeza de que se refiera a las reservas pesqueras, y además no señala ningún régimen jurídico para las mismas, sino tan sólo para los arrecifes artificiales⁽¹⁸⁸⁾.

Asimismo, cabe referirse a la Ley 14/1988, de 1 de junio, por la que se establece el régimen de control para protección de los recursos pesqueros⁽¹⁸⁹⁾, una ley exclusivamente referida al régimen sancionador en materia de pesca marítima, -pese a llevar en su cabecera tan rimbombante título⁽¹⁹⁰⁾-, y contrariamente a lo que se podía pensar, la Ley no hace ninguna referencia al régimen sancionador de las reservas marinas. Las referencias más próximas -que ya fueron tratadas- son la consideración de *infracción grave* “el ejercicio de la pesca en

(187) Dicho artículo establece que “la Administración del Estado podrá reservarse la utilización total o parcial de determinadas pertenencias del dominio público marítimo-terrestre exclusivamente para el cumplimiento de los fines de su competencia”.

(188) El Real Decreto 798/1995 se limita a señalar, dentro del capítulo dedicado al “Acondicionamiento de zonas marinas litorales”, que el MAPA, “con objeto de permitir la protección, regeneración y desarrollo de recursos pesqueros de zonas marinas litorales, podrá establecer, por fuera de las aguas interiores, zonas protegidas. En estas zonas podrán instalarse estructuras fijas o móviles (arrecifes artificiales)...” (art. 37.1).

(189) BOE nº 131, de 2 de junio de 1998.

(190) Ley que deroga a la Ley 53/1982, de 13 de julio, sobre infracciones que en materia de pesca marítima cometan los buques extranjeros en las aguas bajo jurisdicción española y los buques españoles, cualquiera que sea el ámbito de su comisión, y sus sanciones (Disposición derogatoria única Ley 14/1998).

fondos prohibidos, en caladeros o períodos no autorizados o en zonas o épocas de veda” (art. 7.1.g), así como la “realización de cualquier actividad, incluidas las subacuáticas, que perjudique la gestión y conservación de los recursos marinos vivos” (art. 7.2a), y sobre todo, la consideración de *infracción muy grave* “las actividades que perjudiquen o destruyan zonas declaradas de protección pesquera” (art. 8b). Se trata de referencias muy generales, que deberían haberse concretado mucho más para garantizar el efectivo cumplimiento de la Ley en el aspecto que nos interesa.

El tiempo ha pasado, y esa Ley general sobre la pesca marítima sigue sin aprobarse, y tampoco se aprueba una normativa específica para las reservas pesqueras, tan importante en el momento actual, puesto que cada día es mayor la protección que se dispensa al medio marino mediante AMPs, lo que puede acarrear potenciales conflictos, más difíciles de resolver sin una delimitación legal clara.

En este sentido, cabe señalar que por un lado, son aspectos formales los que requieren cambios, como es la elevación del rango de la norma que establece la reserva pesquera⁽¹⁹¹⁾; a saber, que se deje de respaldar a las reservas pesqueras mediante *órdenes*, de esta manera, se dará mayor relevancia a la figura, garantizando su efectiva aplicación⁽¹⁹²⁾.

Desde un punto de vista material, se requiere una norma que contemple el verdadero sentido de las reservas marinas, sus objetivos e instrumentos jurídicos; el marco de cooperación con otros organismos estatales y autonómicos; y asimismo la relación que va a existir entre las reservas pesqueras y las AMPs⁽¹⁹³⁾, de forma que no se puedan confundir o solapar.

(191) SANTAELLA ÁLVAREZ, E. y REVENGA MARTÍNEZ DE PAZOS, S., “Planes de Ordenación pesquera, arrecifes artificiales y reservas marinas” en *La gestión de los espacios marinos en el mediterráneo occidental...*, op. cit., pág. 154.

(192) En este sentido llama la atención el lugar que el BOE le otorga para su publicación: *III. Otras Disposiciones*, que entendemos no le corresponde o al menos no le debería corresponder.

(193) Tenemos que decir que cuando nos disponíamos a “cerrar” este trabajo hemos tenido conocimiento de un *Autoproyecto de Ley 3714/1999 de Pesca Marítima, de bases de ordenación del sector y de comercialización de los productos pesqueros*, procedente del Estado, que dedica un Capítulo a las reservas pesqueras; es decir, precisamente lo que veníamos reclamando en el texto. Sin embargo, consideramos que no cubre las expectativas que habíamos depositado en esa norma, al menos, por lo que se refiere a la regulación de las “reservas pesqueras”, que son aludidas como “reservas marinas” (art. 13); expresión que, de entrada, no nos parece adecuada. Pero, al margen de la terminología utilizada, incluso de la regulación que se les dispensa (Capítulo III) -que dicho sea de paso nos parece muy parca en detalles-, interesa detenerse en un precepto: el artículo 18, por su inaceptable con-

En estos momentos, podría ser útil traer a colación lo legislado a estos efectos por las CCAA, aunque cabe decir que tampoco existe una idea muy sólida o definida de las reservas marinas. De hecho, si repasamos las distintas normas autonómicas pesqueras se puede apreciar que, por lo general, no tienen interés en consolidar dicha figura, sino que se limitan a contemplar medidas para proteger recursos pesqueros, "acompañadas", en su caso, de la instalación de arrecifes, pero sin etiquetarlas como tales, y sin ningún tipo de regulación jurídica.

Así, la *Ley 1/1986, de pesca marítima de Cataluña*⁽¹⁹⁴⁾, dispone como medida para la utilización racional de los recursos marinos renovables establecer "zonas y períodos de veda total o por modalidades y especies" (art. 10 b).

En parecidos términos se expresa la *Ley 6/1993 sobre pesca de Galicia* en materia de conservación y mejora de los recursos pesqueros mediante "el establecimiento de zonas y épocas de veda y la fijación de fondos y arrecifes artificiales" y el "establecimiento de zonas de interés especial pesquero" (art. 6.d).

tenido, que reproducimos seguidamente: "Las zonas marinas de las aguas exteriores incluidas en los espacios, áreas o zonas declarados protegidos en el ámbito de la política medioambiental, serán declaradas Reservas Marinas". El presente precepto debería suprimirse o en su caso, reformularse; tal como está supondría *anular* por completo la posibilidad de declarar AMPs (en aguas exteriores), y en definitiva proteger la biodiversidad marina de "ámbito español", pues las reservas pesqueras -como bien sabemos y acertadamente señala el propio Anteproyecto- persiguen la "regeneración de los recursos pesqueros" (art. 14), es decir, una protección sesgada y no global del medio marino. Por tanto, la lógica aconseja que, en todo caso, las reservas pesqueras se integren en las AMPs, es decir, "lo menos se integre en lo más", pero nunca al contrario que es precisamente lo que pretende el art. 18. Asimismo, si dicho artículo se mantuviera significaría que el Ministerio de Medio Ambiente "desaparece" de la gestión del Parque Nacional de Cabrera, que pasaría a ser regulado exclusivamente por la Secretaría General de Pesca Marítima (MAPA). En definitiva, si se aprobara el actual Anteproyecto (del juego de los arts. 14 y 18) se impediría la protección de la biodiversidad marina, desconociéndose -además- la obligación contraída por el Estado español con la Comunidad Europea, a través de la Directiva hábitats, pese a tener el mayor patrimonio natural marino de Europa; con el ordenamiento internacional vía Protocolo de zonas marinas especialmente protegidas del Mediterráneo (del sistema de Barcelona), Anexo V del Convenio Oskar (Atlántico), Convenio de Mónaco para la protección de los cetáceos, etc. Y, todo ello sin perder de vista la obligación interna contraída mediante la Ley 4/1989, de Conservación de Espacios naturales (art. 10.1.). Asimismo, las modificaciones que planteamos pretenden que la futura Ley de Pesca Marítima no asuma una "actitud defensiva" frente a la protección del ambiente marino, sino todo lo contrario, una "actitud conciliadora" (de coordinación) entre ambos sectores, que sin duda les beneficiará.

(194) DOGC nº 658, de 7 de marzo de 1986.

Igualmente, la *Ley 2/1993 sobre pesca marítima de Asturias*⁽¹⁹⁵⁾ para lograr el equilibrio en la utilización y preservación de los recursos se podrán establecer "zonas vedadas, prohibiciones y reservas de pesca y marisqueo de carácter temporal o permanente, total o parcial. Zonas vedadas de especial interés para reproducción y/o experimentación" (art. 4.a)⁽¹⁹⁶⁾. Por su parte, la *Ley 3/1988* sobre las normas reguladoras en materia de sanciones en pesca marítima y fluvial de Asturias⁽¹⁹⁷⁾, señala "la realización de la actividad pesquera o extractiva en épocas y zonas vedadas" (art. 5.7), como acción constitutiva de infracción grave.

No obstante, encontramos en la Comunidad de Baleares y en la Comunidad Valenciana normas que parecen aludir a las reservas pesqueras, tal y como se entienden a partir de la reserva de Tabarca. En relación con Baleares se trata -como sabemos- de la regulación contenida en el *Decreto 91/1997, de 4 de julio, de los recursos marinos*; y respecto a la Comunidad Valenciana, de la *Ley 9/1998, de 15 de diciembre, de Pesca Marítima de la Comunidad Valenciana*⁽¹⁹⁸⁾.

Empezaremos por la normativa balear. El Decreto en cuestión, en coherencia con su objetivo, la protección de los recursos pesqueros (art.1), regula los arrecifes artificiales y las reservas marinas, debido -de acuerdo con su Exposición de Motivos- "tanto a la dispersión e inconcreción de la normativa estatal como a la falta de adaptación de la misma al actual marco competencial"⁽¹⁹⁹⁾.

Las reservas pesqueras son definidas como "áreas marinas donde se limita de una forma u otra la explotación de los recursos marinos vivos bien para incrementar el alevinaje y fomentar la proliferación de las especies marinas objeto de explotación, o bien para proteger ecosistemas marinos con características ecológicas diferenciadas" (art. 7). Seguidamente, se reseña la tramitación, el procedimiento a seguir para establecer reservas marinas, cuyo interés radica en la documentación que se tiene que aportar a la Consejería de Agricultura, Comercio e Industria, para que de oficio o a solicitud de

(195) BOPA nº 264, de 15 de noviembre de 1993.

(196) No se debe confundir estas zonas de interés para la pesca, con lo que las leyes denominan "zonas de interés" para el marisqueo y la acuicultura (arts. 17 de la Ley catalana y 12 de la Ley de Asturias).

(197) BOPA nº 149, de 28 de junio de 1988.

(198) DOGV nº 3395, de 17 de diciembre de 1998.

(199) Vid. la Exposición de Motivos *in extenso*, pues es muy elocuente por cuanto recoge la normativa tanto comunitaria como estatal referida a la protección de los recursos pesqueros, y más en concreto a las reservas marinas.

otra entidad pública, se establezca la reserva marina. Esta documentación consiste en: a) Certificado del acuerdo adoptado por el órgano de gobierno de la entidad para solicitar la creación de la reserva; b) Memoria completa del proyecto, incluyendo: delimitación, extensión y descripción de la zona; estudio biológico acreditativo de la idoneidad del lugar; memoria de los usos permitidos en la reserva y de los resultados esperados con el establecimiento de la misma; y c) Estudio económico de los costes de la declaración y mantenimiento de la reserva y plan de financiación de éstos (art. 8).

Por su parte, la Ley sobre pesca marítima de la Comunidad Valenciana⁽²⁰⁰⁾, que es una ley general sobre la pesca, dedica un capítulo a "las zonas protegidas de interés pesquero"⁽²⁰¹⁾. Estas son definidas como "las declaradas administrativamente, dentro de los límites de sus aguas interiores, por su especial interés para la preservación y regeneración de los recursos pesqueros, limitando en ellas las actividades extractivas de la fauna y floras marinas y en general las perturbaciones del medio" (art. 30.1). Asimismo, se determina: el contenido mínimo de la declaración, concretándose en "la delimitación geográfica del área protegida; la justificación de la declaración y del contenido del régimen aplicable; la vigencia y revisión temporal de la declaración; las prohibiciones y limitaciones de la actividad pesquera y marisquera, de carácter temporal o permanente, total o parcial, así como de otras actividades que pueden incidir sobre la zona protegida; en su caso, la promoción de otras medidas complementarias, respecto del área protegida y su entorno, de favorecimiento de la generación de los recursos marinos" (art. 31.1).

Sin embargo, la Ley parece establecer una cierta tipología entre "las zonas protegidas" porque "cuando las singulares condiciones del área a proteger y el elevado interés en la regeneración de los recursos pesqueros determinen una mayor protección, de carácter integral, el Decreto por el que se declare la zona de protección podrá calificarla como *reserva marina de interés pesquero*⁽²⁰²⁾, de conformidad con la presente Ley" (art. 31.2); siendo expresamente declaradas como tal la reserva pesquera de Tabarca y la de cabo de San Antonio (Disposición adicional primera). Entonces, de acuerdo con la citada Disposición y el artículo 31, se evidencia que determinadas áreas marinas constituyen simplemente "zonas protegidas de interés pesquero" como es el caso de los fondos de praderas de fanerógamas

(200) DOGV nº 3.395, de 17 de diciembre de 1998.

(201) Capítulo III.

(202) La cursiva es nuestra.

marinas⁽²⁰³⁾, las áreas de instalación de arrecifes artificiales durante el tiempo de consolidación de sus efectos regeneradores, etc.; y por otro lado, se encuentran las "reservas marinas de interés pesquero" del artículo 31.2.

De todos modos, se echa en falta una regulación *ad hoc* para las *reservas marinas de interés pesquero*; puesto que consideramos que la Ley valenciana fundamentalmente ha pretendido reagrupar figuras dispersas en la legislación autonómica, pero sin profundizar demasiado en su régimen jurídico aplicable, al menos en relación con las *reservas marinas de interés pesquero*. En realidad, tanto el Decreto balear como la Ley valenciana parten de la indefinición -por decirlo de alguna manera- que caracteriza actualmente a las reservas marinas de interés pesquero, y a partir de "ahí" se limitan a concretar ciertos aspectos de las mismas.

De nuevo, insistimos en la necesidad de que se elabore una normativa *ad hoc* para las reservas marinas, que contemple minuciosamente todas sus facetas, y por supuesto, su régimen sancionador, y a resultados de lo contemplado en las legislaciones autonómicas, sería positivo que el Estado diera un paso adelante en la materia, que por otro lado viene obligado, por cuanto es responsable de la protección de la mayor parte de los recursos pesqueros: los incluidos en las aguas exteriores.

En fin, es evidente que el momento actual es *crítico*, pero es muy necesario que se produzcan cambios tanto en las normativas como en las actitudes de las Administraciones pertinentes; cambios que estamos convencidos serán muy beneficiosos para ambas vertientes: pesquera y ambiental.

3. Otras zonas reservadas de interés pesquero

Al margen de la figura "reserva marina de interés pesquero", existen otras prácticas encaminadas al mismo fin: la protección de los recursos pesqueros mediante la acotación de determinadas zonas - como acabamos de comprobar al analizar la legislación autonómica-, aunque no están -digamos- "institucionalizadas"; tan sólo tienen en común que son *zonas de litoral, prohibidas, reservadas y acotadas*,

(203) Cuando no se encuentren, claro está, dentro de las reservas pesqueras de interés pesquero.

donde la legislación pesquera realiza determinadas prohibiciones o restricciones⁽²⁰⁴⁾.

Quizá, la diferencia de estas "zonas vedadas" con las "reservas pesqueras", se encuentra en la menor intensidad de su protección, como es puesto de manifiesto en la Ley sobre pesca marítima de la Comunidad Valenciana.

Por tanto, si las reservas pesqueras no podían confundirse con las AMPs, estas figuras *a fortiori* se distancian de las mismas. Sin embargo, como ocurría con las "reservas pesqueras", estas "vedas" pueden integrarse en las AMPs o pueden tener otro tipo de conexión.

Para empezar diremos, que estamos ante un verdadero "cajón de sastre", que podrían ser calificadas como "vedas pesqueras", y en consecuencia son creadas en el ámbito competencial de las Administraciones pesqueras, tanto estatal como autonómica, de acuerdo con el criterio espacial competencial (aguas interiores-aguas exteriores).

De este modo, la Administración General del Estado se planteaba en una normativa en elaboración (POP 1992-96) junto a las reservas marinas, "zonas de regeneración", "zonas exclusiva de pesca especializada", "zonas de reserva para cultivos marinos"⁽²⁰⁵⁾; figuras todas ellas que conformarían "el acondicionamiento de la franja costera", que pasamos a examinar.

Un ejemplo claro de estas figuras, lo constituye la legislación valenciana, con las ya citadas "zonas protegidas de interés pesquero", que fueron establecidas, por primera vez⁽²⁰⁶⁾, mediante el *Decreto 219/1997, de 12 de agosto, del Gobierno Valenciano, por el que se declaran zonas protegidas de interés pesquero*⁽²⁰⁷⁾⁽²⁰⁸⁾, y son definidas como "aquellas que sus fondos marinos son idóneos para la cría y reproducción de las especies marinas" (art. 2). Asimismo, se señala

(204) Por ejemplo, la *Orden sobre pesca marítima de recreo de 3 de diciembre de 1963* prohíbe la pesca submarina "en las zonas del litoral prohibidas, reservadas o acotadas" (art. 17.d).

(205) Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-Secretaría General de Pesca Marítima, *Programa de Orientación Plurianual, 1992-1996...*, op. cit., pág. 11.

(206) Puesto que -como sabemos- han pasado a constituir un capítulo de la Ley sobre pesca marítima de la Comunidad Valenciana (de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera), donde "en todo caso, se declararán como protegidos los fondos de praderas de fanerógamas marinas" (art. 30.2).

(207) DOGV nº 3075, de 10 de septiembre de 1997.

(208) En el Anexo de la disposición aparecen señaladas las zonas protegidas de interés pesquero, que vienen a coincidir con las aguas interiores de la Comunidad Valenciana.

que la pesca de arrastre está prohibida en esas zonas de acuerdo con el *Real Decreto 679/1988, de 25 de junio*, y se considerará que la misma es causante de daños graves a los recursos marinos. El incumplimiento de lo anterior se sancionará de acuerdo con lo previsto en la *Ley 2/1994, de 18 de abril, de la Generalitat Valenciana, sobre defensa de los recursos pesqueros*⁽²⁰⁹⁾, considerándose como infracción muy grave (art. 3). El Decreto no precisa más detalles y se limita a facultar a la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación para dictar las normas de desarrollo necesarias.

A continuación, nos detendremos en otras figuras, que pueden ser caracterizadas de acuerdo con los epígrafes que encabezan cada uno de los apartados.

A) Los arrecifes artificiales

La instalación de arrecifes artificiales comenzó en España en los años ochenta con el objetivo de fomentar la producción pesquera. En un principio se trataba de una práctica que se realizaba de forma aislada, sin coordinación, que se ha visto fortalecida por la incorporación de España a la Comunidad Europea⁽²¹⁰⁾, a través de la Política Pesquera Común⁽²¹¹⁾. Y al contrario de lo que ocurre con las reservas marinas tienen una regulación precisa, como hemos visto⁽²¹²⁾; en concreto, se señalaba que el MAPA "con objeto de permitir la protección, regeneración y desarrollo de recursos pesqueros de zonas marinas litorales, podrá establecer, por fuera de las aguas interiores, *zonas protegidas*. En estas zonas podrán instalarse estructuras fijas o móviles destinados a los fines anteriormente indicados" (art. 37.1).

(209) DOGV nº 2253, de 26 de abril de 1994.

(210) A escala mundial, los dos países que ya cuentan con tradición en esta materia han sido Estados Unidos y Japón, aunque con diferentes tendencias, puesto que EEUU utiliza materiales de deshecho reciclados (barcos, automóviles, neumáticos, etc.) y persigue potenciar la pesca deportiva, mientras que Japón utiliza estructuras *ad hoc* (a partir de hormigón, acero o fibra de vidrio) y se dirige a fomentar la pesca comercial. Para mayor información, vid. RAMOS ESPLÁ, A.A., "Los arrecifes artificiales en la protección de los recursos vivos marinos" en *El mar mediterráneo, situación y perspectivas...*, op. cit., págs. 127-134.

(211) En concreto a través del citado *Reglamento (CEE) nº 4028/1986, del Consejo, de 18 de diciembre, relativo a acciones comunitarias para la mejora y la adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura*, que introduce un programa de instalación de estructuras (arrecifes artificiales), que bien pueden ser estructuras específicas o el hundimiento de cascos de buques, (Título IV, el desarrollo de la acuicultura y el "acondicionamiento de la franja costera").

(212) En el *Real Decreto 798/1995*, que incorpora los criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca.

De nuevo acudimos a la Ley de pesca marítima de la Comunidad Valenciana, que define curiosamente los arrecifes artificiales como "las zonas marinas en cuyos fondos⁽²¹³⁾ se instalan un conjunto de módulos o elementos de diferentes formas con el objeto de proteger, regenerar y desarrollar los recursos pesqueros" (art. 32.1). En sentido estricto, los arrecifes son módulos de hormigón u otro tipo de material, así como cascos de barcos debidamente limpios y preparados que se hunden en los fondos marinos pudiendo cumplir una doble función: proporcionar refugio y superficies de colonización, de alimentación, y, ser obstáculo para la pesca ilegal.

Existen, por tanto, dos grandes grupos de arrecifes: los de *atracción-concentración*, también llamados a veces de *producción*, porque incrementan las capturas a su alrededor, y los *disuasorios o antiarrastre*, que se construyen para proteger del impacto de determinadas modalidades de pesca hábitats de interés para las pesquerías. También pueden ser mixtos (*concentración-antiarrastre*)⁽²¹⁴⁾.

Los arrecifes artificiales constituyen pues, una medida de ordenación pesquera⁽²¹⁵⁾, por eso es habitual que aparezcan asociados con las reservas marinas⁽²¹⁶⁾, no en vano, los arrecifes artificiales junto con las *zonas de reservas*⁽²¹⁷⁾ son considerados medidas de repoblación natural en la Orden de 11 de mayo de 1982⁽²¹⁸⁾.

(213) La cursiva es nuestra.

(214) Últimamente se prefieren los arrecifes disuasorios a los de concentración, pues, éstos últimos al concentrar la producción pesquera aumentan también las posibilidades de captura, acrecentando la mortandad, que es precisamente lo que se intenta evitar con los arrecifes. Los arrecifes disuasorios se han instalado sobre todo en el Mediterráneo para proteger las praderas de la fanerógama marina *Posidonia oceánica* de la alteración producida por la pesca de arrastre ilegal, que a pesar de estar prohibida en fondos inferiores a los 50 metros, es muy frecuente el incumplimiento de esta normativa. Asimismo, cabe señalar que un arrecife artificial está formado por unidades básicas o módulos que se agrupan en juegos ("sets"), formando estructuras más complejas. Esta información la tomamos de GUERRA SIERRA, A., y SÁNCHEZ LIZASO, J.L., *Fundamentos de explotación de recursos vivos marinos...*; *op.cit.*, págs. 211-213.

(215) Aunque pueden tener efectividad en otros campos como es en la protección del medio como tuvimos oportunidad de conocer, así como en la *protección de las costas*. A este respecto MEDINA propone la instalación de "arrecifes artificiales de doble uso" (mejora de la productividad pesquera y la protección de la costa). Vid. MEDINA, J.R., "Arrecifes artificiales en la protección de costas y la mejora de la productividad pesquera", Comunicación presentada en *I Jornadas en Ciencias y Tecnologías Marinas*, celebrada en Alicante, 8 a 10 de junio de 1992, Instituto Español de Oceanografía-Secretaría General de Pesca Marítima.

(216) De hecho en la mayoría de las reservas pesqueras se han instalado arrecifes artificiales.

(217) Es decir, las reservas pesqueras de interés pesquero.

(218) Vid. art. 3.

Pero, lo que nos interesa en estos momentos de los arrecifes artificiales, es que la instalación de los mismos se hace acompañar de la delimitación de una zona protegida en el entorno de los arrecifes⁽²¹⁹⁾ para que se favorezca la recuperación de las especies y pueda actuar de repoblación las zonas vecinas⁽²²⁰⁾. En este sentido, es muy elocuente que la Ley valenciana de pesca marítima declare "como protegidas, durante el tiempo de consolidación de sus efectos regeneradores, las áreas de instalación de los arrecifes artificiales" (art. 30.3).

B) Zonas prohibidas para determinados tipos de artes de pesca y especies

Con relación a ciertas artes de pesca -como la pesca de *arrastre de fondo*⁽²²¹⁾ y de *cercos*⁽²²²⁾- que pueden ocasionar daños al medio, y por tanto a los recursos pesqueros, es frecuente el establecimiento de zonas prohibidas para el ejercicio de dichas artes por debajo de unas determinadas profundidades, o en determinados enclaves geográficos (bahías, ensenadas u otras áreas específicas⁽²²³⁾).

La pesca de "arrastre de fondo" en el Mediterráneo sólo podrá ejercerse en fondos superiores a los 50 metros⁽²²⁴⁾; no obstante, se faculta al MAPA para dictar las disposiciones oportunas de regulación de esta pesquería en fondos distintos, contemplando situaciones específicas⁽²²⁵⁾, como ha ocurrido en el "entorno de la isla de Alborán", donde

(219) De ahí la "definición curiosa" de arrecife artificial que recogía la Ley valenciana.

(220) Es decir, para que se dé el "efecto reserva".

(221) Se entiende por pesca de "arrastre de fondo" la que ejerce un buque pesquero que remolca, en contacto con el fondo, un arte de red con puertas con la finalidad de capturar especies demersales de la fauna marina con destino a la alimentación humana o a su industrialización (art. 3 del Real Decreto 679/1988, de 25 de junio, sobre el ejercicio de la pesca de arrastre de fondo en el Mediterráneo); definición que igualmente encontramos en su actual regulación, a saber, el Real Decreto 1440/1999, de 10 de septiembre (BOE nº 251, de 20 de octubre de 1999).

(222) La pesca con artes de "cercos" es la que se realiza con red de forma rectangular que envuelve, mediante rodeo, la pesca y se cierra en forma de bolsa por la parte inferior para proceder a su captura. Este arte en sus extremos termina en puños (art. 3, Real Decreto 2349/1984, de 28 de noviembre, por el que se regula la pesca de "cercos" en el caladero nacional).

(223) Como sucede con las *vedas temporales* establecidas para la pesca de la modalidad de arrastre de fondo, por ejemplo, en el litoral de Cataluña (mediante la Orden de 17 de abril de 2000) y de la Comunidad Valenciana (mediante la Orden de 11 de mayo de 2000).

(224) Art. 10 del Real Decreto 1440/1999.

(225) Disposición final Segunda del Real Decreto 1440/1999.

queda prohibido el ejercicio de la pesca de arrastre por dentro de la isóbata de 70 metros⁽²²⁶⁾. O, como sucede, desde 1994⁽²²⁷⁾, en el litoral de la provincia de Almería, donde se amplían los fondos mínimos para poder ejercer la pesca de arrastre, a 130 metros. Igualmente, ocurre en el caladero de las islas de Ibiza y Formentera respecto a la pesca de arrastre, estableciéndose los fondos mínimos en 150 metros⁽²²⁸⁾. En el litoral cantábrico y noroeste, la regla general es la siguiente: la pesca de "arrastre de fondo sólo podrá ejercerse en fondos superiores a los 100 metros⁽²²⁹⁾"; sin embargo, la Orden establece "zonas de veda" para dicho tipo de arte, en las que los fondos son ampliados. Dichas vedas se sitúan en: *zona de cabo Higuera a punta Saturrarán*⁽²³⁰⁾, *zona de punta de Carreros a la ría de Tina Mayor*, *Zona de Ribadeo*, *Zona de la Coruña*⁽²³¹⁾, *Zona de Ons y Cíes*, *Zona del Cantábrico central*⁽²³²⁾ (art. 6). La pesca de "arrastre de fondo" en el Golfo de Cádiz queda prohibida en fondos menores de 50 metros⁽²³³⁾.

La pesca de cerco, regulada de forma común para todo el caladero nacional -excluidas las aguas interiores-, en el *Real Decreto 2349/1984, de 28 de noviembre*⁽²³⁴⁾, establece para el área mediterránea que la pesca de cerco no podrá ser ejercida en fondos inferiores a 35 metros (art. 6). Asimismo, dicha pesca queda prohibida en las bahías, ríos, ensenadas y estuarios de los ríos, hasta el límite de las aguas interiores (art. 16), y en las zonas de veda que se establezcan⁽²³⁵⁾.

También se establecen zonas prohibidas para la pesca del coral⁽²³⁶⁾. En este sentido, el *Real Decreto 1212/1984, de 8 de junio*,

(226) Art. 6 de la Orden de 8 septiembre por la que se establece una reserva pesquera y una reserva de pesca en el entorno de la isla de Alborán.

(227) Órdenes de 15 de julio de 1994, de 21 de marzo de 1995, de 27 de junio de 1996; en la actualidad, mediante la Orden de 25 de abril de 2000, que abarca también el litoral de la provincia de Granada, tras haber comprobado los positivos resultados conseguidos.

(228) Orden de 13 de enero de 1995 (BOE nº 46, de 23 de febrero de 1995).

(229) Art. 10, del *Real Decreto 1441/1999, de 10 de septiembre, que regula el ejercicio de la pesca con artes de arrastre de fondo en el caladero nacional del Cantábrico y Noroeste* (BOE nº 251, de 20 de octubre de 1999).

(230) Vid. Orden de 2 de agosto de 1984, por la que se modifica dicha veda.

(231) Vid. Orden de 27 de diciembre de 1990, que modifica dicha zona.

(232) Esta última zona de veda es incorporada por la Orden de 28 de junio de 1985.

(233) Art. 6, *Real Decreto 632/1993, de 3 de mayo*. BOE nº 118, de 18 de mayo de 1993.

(234) BOE nº 5, de 5 de enero.

(235) Como sucede, por ejemplo, en las vedas temporales localizadas en parte del litoral de Cataluña, de Murcia y de la Comunidad Valenciana, de acuerdo con las Órdenes de 2, 23 y 29 de noviembre de 2000, respectivamente.

(236) Vid. el *Real Decreto 1212/1984, de 8 de junio, por el que se regula la pesca del coral*.

que tiene por finalidad la pesca del coral en aguas exteriores⁽²³⁷⁾, establece que el litoral español se dividirá, respecto a la riqueza del coral y a la protección que se precise, en zonas libres y zonas protegidas. En el Anexo del Real Decreto aparece la delimitación de *zonas protegidas*, donde se regula el esfuerzo de extracción y el número máximo de coralleros que pueden pescar en las mismas. Asimismo, "las zonas de profundidad superior a 120 metros serán en todo caso zonas protegidas" (art. 6⁽²³⁸⁾).

C) Zonas declaradas de interés para el marisqueo y los cultivos marinos

Se faculta al Gobierno declarar zonas de interés marisqueo a "aquellas que, por sus condiciones óptimas para la producción de crustáceos, moluscos y mariscos en general, aconsejen protección especial" (art. 5, *Ley 59/1969, de 30 de junio, ordenación marisquera*⁽²³⁹⁾).

En los bancos naturales⁽²⁴⁰⁾ podrán establecerse para la recuperación y repoblación de las especies "parcelas o sectores de reserva en rotación que sirvan de viveros para la propagación de las especies" (art. 2.3, *Orden sobre normas para la explotación de los bancos naturales y épocas de vedas de 25 de marzo de 1970*⁽²⁴¹⁾).

Las zonas o lugares vedados, acotados o reservados serán balizados mediante boyas o postes pintados a franjas rojas y blancas y en el centro un tablón pintado de blanco y con letras rojas la palabra "veda", "acotado" y demás. Estos lugares serán delimitados por marcas conocidas de todos los pescadores y mariscadores del distrito marítimo a que correspondan, que se harán públicas por edictos de la Comandancia de Marina, a los que se les dará la misma difusión.

Asimismo, cabe referirse a las zonas de producción o mejora procedentes del *Real Decreto 345/1993, de 5 de marzo, por el que se establecen normas de calidad de las aguas y de la producción de*

(237) BOE nº 152, de 26 de junio de 1984.

(238) Por su parte, son protegidas otras especies, por ejemplo, las conocidas como "raor" y el "pez de limón", mediante el establecimiento de vedas temporales en las aguas exteriores de las Islas Baleares (*Orden de 12 de abril de 2000*).

(239) BOE nº 156, de 1 de julio.

(240) Así es llamado al "lugar en el que se encuentra espontáneamente, en cualquiera de las fases de su desarrollo, una o varias especies de mariscos, y que por su riqueza pueda ser objeto de explotación" (art. 2 d).

(241) BOE nº 91, de 16 de abril.

moluscos y otros invertebrados marinos vivos⁽²⁴²⁾, que se relacionan en la *Orden de 20 de diciembre de 1993, de acuerdo con sus sucesivas actualizaciones*⁽²⁴³⁾. Las CCAA, por su parte, publicarán las zonas de producción en sus respectivos ámbitos competenciales (aguas interiores).

D) La delimitación de una zona de protección pesquera en el Mediterráneo

La Administración del Estado ha establecido "una zona de protección pesquera en el mar Mediterráneo", mediante el *Real Decreto 1315/1997*⁽²⁴⁴⁾. No obstante, a pesar de la terminología utilizada no es una típica zona vedada -dada la naturaleza y "magnitud" de la medida-, aunque la finalidad sea la misma, esto es, la protección de los recursos pesqueros.

En efecto, se trata de una zona de protección pesquera de gran extensión, de 49 millas de anchura, localizada en el Mediterráneo -delimitada a partir de Punta Negra-Cabo de Gata, circunvalando las Islas Baleares hasta la frontera marítima con Francia-. Esta zona ha sido declarada por el Gobierno español basándose en la facultad que otorga la Disposición final primera de la *Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre la zona económica exclusiva*.

La zona en cuestión tiene como finalidad evitar en un futuro próximo el agotamiento de las poblaciones de peces, en concreto del atún rojo, especie muy codiciada que se reproduce en muy pocas zonas del mundo, y que en los últimos años es explotada sin control por buques pesqueros de terceros Estados mediante artes no tradicionales (palanques de superficie de longitud superior a 10 millas) o prohibidas (redes de enmalle a la deriva).

(242) Que a su vez supone una transposición a nuestro Ordenamiento jurídico de la Directiva del Consejo 91/492/CE, de 15 de julio, y en la actualidad cabe remitirse al Real Decreto 571/1999, de 9 de abril.

(243) Siendo su última actualización la Orden de 23 de noviembre de 2000 (BOE n.º 297, de 12 de diciembre de 2000).

(244) Publicado por el BOE n.º 204, de 26 de agosto de 1997, y modificado por el *Real Decreto 431/2000, de 31 de marzo*, (BOE n.º 79, de 1 de abril de 2000), para "sin variar la extensión de la zona de protección (...) empezar a contar dicha zona a partir del extremo exterior del mar territorial, en lugar de hacerlo del extremo interior, cuya anchura está fijada en 12 millas de acuerdo con el Derecho internacional. Descontadas esas 12 millas, la amplitud de la zona de protección en su línea inicial ha de ser forzosamente de 37 millas" (Exposición de Motivos).

* * *

A modo de colofón, cabe señalar que se evidencia una gran tipología de instrumentos de gestión pesquera, que no hace más que ensalzar su importante objetivo: la protección de unos recursos vivos, esenciales para la humanidad, y que en la actualidad no gozan de buena salud. De esta manera se acrecienta - y por momentos- la necesidad de adoptar un sólido cuerpo jurídico centrado en las medidas de conservación pesquera, cuyo nexo causal con el resto de la regulación de la actividad extractiva o pesquera sea el concepto de *pesca responsable*; a saber, a través de la consideración de la tutela ambiental como un gran principio ordenador de la pesca, pues es el único contexto viable para hacer posible el objetivo marcado.

En definitiva, la gestión de la pesca supone una *coordinación eficaz* con todos los agentes implicados y, muy especialmente, con la Administración de la protección de la naturaleza en el medio marino.