

PERSPECTIVAS DE CAMBIO EN LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS DE LA UNIÓN EUROPEA

Por JOSÉ MANUEL SOBRINO HEREDIA *

SUMARIO:

INTRODUCCIÓN: A) LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS INTERNOS: a) *Régimen de acceso a las aguas*; b) *Sistema de control del índice de explotación*; c) *Medidas técnicas de conservación*; d) *Medidas técnicas de control*. B) LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS EXTERNOS: a) *La cooperación bilateral: los Acuerdos internacionales de pesca*; b) *La cooperación multilateral: la participación en las Organizaciones regionales de pesca*.—CONSIDERACIONES FINALES.

INTRODUCCIÓN

Cuando en la década de los años cincuenta las Comunidades Europeas se incorporaron a la vida internacional el Derecho del mar estaba presidido por la idea de la libertad de pesca, la jurisdicción de los Estados ribereños se limitaba a sus mares territoriales y la pesca industrial estaba aún en sus albores. Desde entonces este escenario jurídico ha cambiado profundamente, nuevos espacios marinos han ido surgiendo, los Estados ribereños han incrementado el control sobre los recursos pesqueros situados en aguas cada vez más alejadas de sus costas y los avances en tecnología

* Catedrático de Derecho Internacional Público. Cátedra Jean Monnet. Director del Instituto Universitario de Estudios Europeos «Salvador de Madariaga» de la Universidad de A Coruña.

pesquera han supuesto la expansión de las flotas industriales poniendo en peligro la propia supervivencia de los recursos pesqueros.

La Unión Europea (en adelante, UE) no ha sido un mero espectador frente a tales cambios sino que ha participado activamente en el proceso de transformación del Derecho internacional de la pesca. Las razones de ello son varias, baste recordar como esta Organización no sólo es un ente ribereño con una de las franjas costeras más extensas del planeta, sino que, al mismo tiempo, cuenta con una de las flotas de pesca a distancia más importantes. Pero, además de ser, desde la perspectiva puramente extractiva, la cuarta potencia pesquera mundial, posee un no menos crucial sector transformador. Desde otra perspectiva, el mercado europeo es uno de los mercados pesqueros más importantes del mundo al que la producción propia se muestra incapaz de abastecer, por lo que precisa de importaciones que suponen la mitad de los productos consumidos, ocurriendo, además, algo similar por lo que se refiere a la cada vez más importante industria europea de transformación de productos pesqueros.

Por otra parte, más de un cuarto de las capturas comunitarias totales de productos pesqueros destinados al consumo humano procede de aguas internacionales o bajo jurisdicción de terceros países, de ahí, el interés de la UE por lograr un acceso a dichos recursos así como por participar en su conservación y gestión. Lo que le ha llevado, por un lado, a negociar acuerdos de pesca con los Estados ribereños a fin de obtener cuotas de pesca o licencias que le dieran la posibilidad de acceder a estos caladeros y, por otro lado, le ha conducido a concentrar buena parte de su actividad pesquera en zonas de alta mar, lo que explica su interés por potenciar el papel en las mismas de las Organizaciones Regionales de Pesca (en adelante, ORP).

La UE, desde el primer momento, se ha mostrado muy receptiva a los nuevos principios y normas jurídico internacionales pesqueras, aplicándolos en la definición y desarrollo de su propio sistema jurídico¹. Así, qué duda cabe que la aparición y desarrollo de la Política Común de la Pesca (en adelante, PCP) es claramente tributaria de la evolución del Derecho internacional de la pesca. Como es sabido, esta Política constituye el instrumento de la UE para la gestión de la pesca y la acuicultura. Abarca una dimensión biológica, económica y social de la pesca y tiene tres com-

¹ Sobre este particular, véase, la muy completa investigación: REY ANEIRO, A.: *La Unión Europea frente a las transformaciones del Derecho internacional de la pesca*, Valencia, 2001.

ponentes principales, a saber, una política de conservación y gestión de los recursos pesqueros —sobre la que me voy a centrar—, una política de estructuras pesqueras y una política comercial, completados por una política exterior de la pesca². La PCP se asienta jurídicamente sobre los artículos 32 a 38 CE (antiguos arts. 38 a 47 del Tratado CEE) que permitieron la adopción de las primeras medidas de armonización de la actividad pesquera y, desde entonces, su evolución ha sido progresiva y constante hasta alcanzar su actual dimensión de Política Común, cuya autonomía aparece consagrada en el art. 3.e) CE, y en favor de cuya precisión y claridad jurídica ha obrado de manera especialmente relevante la jurisprudencia del TJCE y del TPI³.

La evolución de esta Política se ha reflejado no sólo en los ámbitos materiales abarcados, cada vez más amplios, sino también en las áreas cubiertas, cada vez más extensas. La primera manifestación de interés comunitario en la materia la dio la Comisión en 1966 cuando elaboró un informe sobre «la situación del sector pesquero en los Estados miembros de la CEE y los principios de base para una política común», pero hubo que esperar a los inicios de la década de los setenta para que se adoptara la primera legislación pesquera comunitaria, aunque, eso sí, limitada a unos ámbitos materiales bastante concretos, pues las normas comunitarias cubrían únicamente las medidas para: organizar el mercado de los productos de la pesca (Reglamento 2142/70⁴); fijar el acceso a la ayuda financiera comunitaria para fomentar la modernización del sector (Reglamento 2141/72⁵), y determinar el derecho de los buques a pescar en aguas de otros países comunitarios⁶. Por otro lado, los arts. 12 CE (ex art. 6 TCE) y 308 CE (ex art. 235 TCE) sirvieron para incorporar el principio de no

² Véase, el art. 1 del Reglamento (CEE) n.º 3760/92 del Consejo de 20 de diciembre de 1992 por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura, DOCE, n.º L 389, 31.12.1992, p. 1.

³ SOBRINO HEREDIA, J. M. y REY ANEIRO, A.: *La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la Política común de la pesca*, Ed. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1997.

⁴ Reglamento 2142/70 del Consejo, de 20 de octubre de 1970, relativo a la organización común de mercados en el sector de los productos pesqueros (JOCE n.º L 236, 27.10.1970, p. 5).

⁵ Reglamento 2141/70 del Consejo, de 20 de octubre de 1970, relativo al establecimiento de una política común de estructuras en el sector pesquero (JOCE n.º L 236, 21.10.1970, p. 1).

⁶ Art.2 del Reglamento 2141/70.

discriminación respecto al acceso de los buques de los Estados miembros a las aguas sometidas a la jurisdicción de otro Estado miembro.

La pesca adquirió su importancia definitiva con la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en enero de 1973. Esta incorporación introdujo, como principal novedad, la suspensión de la libertad de acceso a las aguas costeras de otro país durante 10 años y la reserva de franjas costeras de 6 y, en algunos casos específicos, de 12 millas de anchura, a los pescadores locales y a los que tradicionalmente venían faenando en esas aguas (arts. 100 a 102 del Acta de Adhesión⁷). A partir de entonces, la política pesquera comunitaria fue adquiriendo una mayor dimensión al introducirse en ella un aspecto esencial: «la gestión y conservación de los recursos pesqueros».

Por otro lado, las cada vez más numerosas declaraciones de ZEE por parte de diversos países atlánticos ricos en recursos, impulsaron a la CE a desarrollar una estrategia global y coherente en el sector pesquero y así, el Consejo adoptó una Resolución en la que recomendaba a los Estados miembros que ampliasen, mediante una acción concertada, los límites de sus zonas de pesca a 200 millas a partir del 1 de enero de 1977. En 1976 se adoptaron los Reglamentos (CEE) n.º 100/76 y 101/76, de 19 de enero, adaptando los Reglamentos de 1970. En el segundo de ellos, relativo a la política de estructuras, se establece la regla general de la libertad de acceso de los pescadores comunitarios a todas las aguas comunitarias, aplicación a las actividades pesqueras del principio de no discriminación por razón de nacionalidad y de igualdad de trato (art. 12 CE). Aunque este principio, como hemos visto y como veremos, fue derogado «provisional» y parcialmente, hasta el día de hoy.

A partir de 1980 se fueron suavizando las posturas de los Estados miembros más recalcitrantes a la comunitarización de la política de conservación y gestión de recursos (como eran Irlanda o el Reino Unido), de este modo fue posible alcanzar un acuerdo sobre los TAC (Total Admisible de Capturas) esencial para llevar a cabo una política en este ámbito y el Consejo elaboró una Declaración sobre la puesta en marcha de la PCP en 1981⁸. Sobre esta base, el Consejo adoptaría en 1983 los primeros reglamentos sobre régimen de conservación y gestión de recursos de la pesca,

⁷ Acta de adhesión a la CEE de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, de 22 de enero de 1972, JOCE n.º 73, de 27.03.1972.

⁸ Declaración del Consejo de 30 de mayo de 1980 sobre la Política común de la pesca, JOCE n.º 158, 27.06.1980, p. 2.

dando ello lugar al nacimiento de lo que se conoce coloquialmente con el nombre de «Europa Azul»⁹. Estos reglamentos previeron que la Política que ponían en marcha seguiría en vigor durante un período inicial de 10 años, con una revisión de la situación en 1992 y posteriormente, otra prórroga por otros 10 años hasta el 2002. Por primera vez, pues, se aprobó un sistema comunitario de conservación y gestión de las distintas poblaciones de peces de las aguas comunitarias, se crearon el Comité Científico y Técnico de la Pesca y el Comité de Gestión de los Recursos Pesqueros. Al tiempo que se siguieron manteniendo las restricciones al principio de igualdad de acceso a todas las aguas prorrogándose el régimen del Acta de Adhesión de 1972 hasta el 31 de diciembre de 1992, generalizándose la excepción hasta las 12 millas, y estableciéndose una zona especialmente protegida: el «box» o coto de las Shetland y las Orcadas, donde únicamente podían pescar barcos de ciertos países comunitarios mediante un sistema de licencias.

Cuando España y Portugal entraron en la Comunidad en 1986 se duplicó el número de pescadores comunitarios. La capacidad pesquera comunitaria aumentó un 75 %, el tonelaje un 65 % y la producción y el consumo de pescado un 45 %. El desafío consistía en acoger a los nuevos miembros con sus importantes intereses pesqueros sin por ello poner en peligro la PCP¹⁰. El Reglamento (CEE) n.º 171/83 sobre medidas técnicas fue sustituido por el Reglamento (CEE) n.º 3094/86, para adecuar estas medidas a las nuevas circunstancias. Además se promulgó el Reglamento (CEE) n.º 4028/86 que contempla, entre otras acciones, la reestructuración y renovación de la flota pesquera, la pesca experimental y la adaptación de las capacidades, esto es, paralizaciones temporales y definitivas. De este

⁹ Así, el Reglamento 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de pesca (JOCE, n.º L24, 27.1.1983, p. 1). Por su parte el Reglamento 171/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983 (JOCE n.º L 24, de 27.1.1983, p. 14), establece ciertas medidas técnicas de conservación de los recursos de pesca.

¹⁰ España, principal potencia pesquera europea, se incorporó a la PCP en el marco de un régimen transitorio regulado en el Acta de adhesión de 1985 (arts. 154 a 176) que imponía a la flota española un trato diferenciado y, en ciertos aspectos, discriminatorio. El régimen transitorio debía aplicarse en principio hasta el año 2003. No obstante, el Acta de adhesión habilitó al Consejo de la CE para introducir adaptaciones en dicho régimen (art. 162). En el marco de esta habilitación y tras intensos debates, el Consejo dispuso, mediante el Reglamento (CE) n.º 1275/94, la plena integración de España (y Portugal) en la PCP a partir de 1996.

Reglamento surge la necesidad de que se presenten y sean aprobados por la Comunidad los llamados Programas de Orientación Plurinacionales (POP). En 1988 se produce la reforma de los Fondos Estructurales comunitarios, creándose un fondo específico para la pesca el IFOP, al tiempo que se establece un fichero comunitario de buques de pesca.

Cuando en 1983 se aprobó la PCP, en principio para un período de veinte años, se decidió llevar a cabo una revisión a la mitad del recorrido para ver como había funcionado en la práctica. A resultados de ello se propuso elaborar una PCP más global y coherente, en la que se ensamblaran mejor los distintos elementos que la componían. De estos trabajos salieron los nuevos principios de la PCP para la década siguiente. La revisión se produjo en diciembre de 1992, adoptándose por el Consejo un nuevo reglamento de base por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura (Reglamento (CE) n.º 3760/92)¹¹. En marzo de 1995 se introdujo un nuevo sistema de gestión de la pesca que toma en cuenta el esfuerzo pesquero (el Reglamento (CE) n.º 685/95)¹². Por otro lado, las características del Mar Mediterráneo hicieron que hasta 1994 no se estableciera una normativa comunitaria sobre conservación y gestión de los recursos pesqueros en estas aguas, concretándose en el Reglamento (CE) n.º 1626/94 del Consejo¹³, en vigor desde el 1 de enero de 1995.

Este es, en trazos muy generales, el marco jurídico de una Política que se ha ido fraguando a lo largo de veinte años. Ahora bien, esta Política bajo su forma actual finaliza el 31 de diciembre de 2002. El art. 14.2 del Reglamento (CE) n.º 3760/92 dispone que la Comisión, antes del 31 de diciembre de 2001, presentará al PE y al Consejo un informe sobre la revisión de la PCP y, sobre la base del mismo, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al PE, adoptará por mayoría cualificada

¹¹ Reglamento 3760/92 del Consejo de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura (DOCE n.º L 389, 31.12.1992, p. 1).

¹² Reglamento (CE) 685/95 de 27 de marzo de 1995 que establece la lista nominativa de buques que están autorizados a faenar y las medidas relativas a las capturas y el nivel de esfuerzo (DOCE n.º L 71, 31.03.1995, p. 5) y Reglamento (CE) n.º 2027/95 mediante el que se establece un régimen de gestión del esfuerzo pesquero para determinadas zonas y recursos pesqueros comunitarios (DOCE n.º L 199, 24.08.1995, p. 1).

¹³ Reglamento 1626/94 del Consejo, de 27 de junio de 1994 por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo (DOCE n.º L 171, 6.7.1994).

la nueva normativa pesquera comunitaria. Pues bien, respondiendo a este mandato, la Comisión presentó en marzo de 2001 su Libro Verde sobre el futuro de la Política pesquera común¹⁴, donde y por lo que se refiere a la conservación y gestión de los recursos pesqueros, advierte de las deficiencias existentes en la materia que han supuesto el que muchas poblaciones se hallen fuera de los límites biológicos de seguridad y de como la capacidad pesquera con que cuentan las flotas comunitarias supera con creces la necesaria para capturar peces de manera sostenible. Este importante documento ha abierto el debate sobre el futuro de la PPC y, dentro de él quisiera, precisamente, insertar este trabajo, de manera a presentar no sólo el marco actual existente sino hacia donde, según mi opinión, debería ir la futura política comunitaria de conservación y gestión de los recursos pesqueros internos (A) y de los recursos pesqueros externos (B).

A) LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS INTERNOS

El régimen jurídico actual de la Política de conservación y de gestión de los recursos pesqueros se apoya, esencialmente, en el Reglamento (CEE) n.º 3760/92 del Consejo, cuyo objetivo esencial (art. 2) es el de hacer frente a la disminución de las poblaciones para asegurar de este modo una explotación responsable y duradera de los recursos acuáticos, gracias, en particular, a la instauración de un marco adecuado de conservación y de protección de estos recursos, evitando, así, la sobreexplotación y asegurando a largo plazo el ejercicio de las actividades pesqueras.

Esta Política se desglosa, a su vez, en cuatro elementos fundamentales: el régimen de acceso a las aguas; el sistema de control del índice de explotación; el establecimiento de medidas técnicas de conservación; y el establecimiento de medidas técnicas de control.

a) *Régimen de acceso a las aguas*

Aunque la «Europa azul» está encaminada hacia la aplicación del principio de igualdad de acceso, consecuencia del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad y de igualdad de trato, este principio

¹⁴ COM (2001) 131, 20. 03. 2001.

comunitario fundamental queda en cierto modo mitigado en el sistema actual, al darse prioridad a los intereses económicos y sociales de las poblaciones locales dependientes de la pesca. De este modo, el Reglamento (CEE) n.º 170/83 estableció un régimen que, derogando de modo provisional el adoptado inicialmente en 1970, permite a los Estados miembros ampliar el límite de las zonas jurisdiccionales hasta las 12 millas, controlando el acceso a tales aguas aunque respetando los derechos históricos. Este régimen, en virtud del Reglamento (CE) 3760/92, vio ampliada su vigencia hasta el 31 de diciembre del 2002. Además, la libertad de acceso a las aguas comunitarias se ve restringida, en ciertos casos, por el establecimiento de unas áreas biológicamente sensibles, como es el caso del «box» o coto de las Shetland¹⁵, y por la implantación de restricciones a la flota de ciertos Estados miembros en el Mar del Norte y en el Mar Báltico.

Las consecuencias son las siguientes: hay una libertad de acceso a las aguas comunitarias pero no absoluta sino limitada a la franja situada entre las 12 y las 200 millas, además existen restricciones en áreas geográficas consideradas biológicamente sensibles. Pero, además, el Consejo goza de competencias para fijar las condiciones de acceso a las aguas, a los recursos y al ejercicio de las actividades de explotación, a la luz de los análisis biológicos, socio-económicos y técnicos disponibles, con el fin de garantizar su racionalidad.

Ello permite a las autoridades comunitarias definir las zonas en las que la pesca está prohibida o restringida, limitar los porcentajes de explotación y el tiempo de faena, establecer topes de capturas, fijar el número y tipo de buques que pueden faenar en caladeros específicos, determinar el tipo de arte, establecer tamaños mínimos de capturas e incentivos para fomentar una pesca más selectiva a fin de que una especie no constituya una captura accesoria de otra.

Pero, además, el Reglamento (CE) n.º 3760/92, introdujo en esta materia un régimen comunitario de licencias de pesca (art. 5), administrado por los Estados miembros y aplicable a todos los buques de pesca de la Comunidad que operen tanto en la zona de pesca comunitaria como en las aguas de terceros países o en alta mar. El Reglamento (CEE) n.º 3690/93,

¹⁵ Se trata de una zona en torno a las Orcadas y las Shetland al norte de la costa escocesa en la que está estrictamente limitado el número de barcos de más de 26 metros de eslora. La Comisión controla el acceso a la zona a través de un sistema de licencias.

en vigor a partir del 1 de enero de 1995, impuso a los buques de pesca comunitarios tener a bordo una licencia de pesca del propio buque, conteniendo al menos el atestado de los datos relativos a la identificación, a las características técnicas y al armamento del buque, compitiendo la expedición y gestión de tales licencias a los Estados miembros. Con intención de completar este Reglamento relativo a las licencias de pesca (tarjeta de identificación del buque) y con el objeto de mejorar las condiciones de explotación de los recursos, se adoptó el Reglamento (CEE) n.º 1627/94¹⁶ relativo a los permisos de pesca (autorización de explotar una pesquería específica, no válida para otras especies, zonas o técnicas). Se confía a los Estados miembros la expedición y gestión de los permisos de los buques de su pabellón, mientras que la de los permisos de buques de un tercer Estado que operen en una zona de pesca comunitaria corresponde a la Comisión. Quedan fuera del ámbito de aplicación de este Reglamento, tanto los buques comunitarios de menos de 10 metros de eslora que operen exclusivamente en las aguas del Estado de su pabellón, como los buques comunitarios que faenen en las aguas de un tercer Estado en el marco de un acuerdo de pesca. Para estos últimos el Consejo ha elaborado el Reglamento (CEE) n.º 3317/94¹⁷ que establece las disposiciones generales relativas a la autorización de pesca de dichos buques.

El Libro Verde de la Comisión se pronuncia, en estos temas, claramente a favor de la continuidad de las derogaciones a la libertad de acceso a las aguas. En este sentido, si bien no acoge la pretensión de algunos países partidarios de extender estas restricciones hasta las 24 millas sí que propone, en cambio, que se mantengan las 12 millas actuales e, igualmente, es favorable al régimen particular del coto Shetland y del acceso al Mar del Norte. Esta opinión no es compartida por algunos Estados miembros, en particular por España y por el sector pesquero español, que estiman que estas derogaciones no pueden mantenerse eternamente ya que son, por esencia, temporales, excepcionales y particulares. Por mi parte, me parece que si bien tales restricciones pueden estar justificadas en determinadas zonas costeras comunitarias por el efecto de protección que produce

¹⁶ Reglamento (CE) n.º 1627/1994 del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a los permisos de pesca especiales (DOCE n.º L 171, 06.07.1994)

¹⁷ Reglamento (CE) n.º 3317/94 del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la autorización de pesca en las aguas de terceros Estados en el marco de un Acuerdo de pesca (DOCE L 350 de 31.12.94).

sobre la pesca artesanal y la situación de las comunidades dependientes directamente de la pesca, no tiene en cambio sentido el mantenerlas con un carácter general y perpetuo.

En relación con ello, cabe recordar como el principio de libre acceso encuentra su base en una norma de Derecho constitucional comunitario: el principio de no discriminación (art. 12) y no puede ser derogada por una norma de Derecho derivado, como es el caso de un reglamento pesquero. En otros términos, no cabe modificar una norma constitucional mediante un procedimiento, como el descrito en el art. 37 CE, que permite al Consejo decidir por mayoría cualificada; sería preciso acudir, pienso, a una revisión del Tratado y por consiguiente a una decisión adoptada por unanimidad y a través de unos procedimientos institucionales bastantes complicados. De ahí que valore críticamente este apartado del Libro Verde y estime la postura de la Comisión como un deseo de prorrogar un régimen temporal. Por consiguiente, toda interpretación que se haga del mismo ha de ser, a mi juicio, siempre restrictiva y no discriminatoria.

b) *El sistema de control del índice de explotación*

El pilar fundamental sobre el que se apoya el régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos pesqueros es el sistema de Totales Admisibles de Capturas (TAC) y cuotas, inspirado, claramente, en las disposiciones contenidas en los arts. 61 y 62 de la Convención de 1982. A través de este sistema se fijan las cantidades máximas de peces que pueden capturarse en una población determinada y durante un periodo de tiempo dado y luego se reparten mediante cuotas.

De esta forma, cada año se fija el TAC, concretando la parte disponible para la Comunidad y para los terceros Estados, así como las condiciones específicas en las que deban efectuarse esas capturas. Este TAC se suma al total de las capturas obtenidas por la Comunidad fuera de sus aguas jurisdiccionales para obtener así el volumen de capturas disponibles. El procedimiento es el siguiente: el Consejo de Ministros se reúne a finales de diciembre para tomar una decisión sobre las posibilidades de pesca para el año siguiente. Esta decisión es el resultado de un largo proceso en el que intervienen distintos operadores públicos y privados. Comienza con la investigación científica que realizan varios organismos nacionales e internacionales. El Consejo Internacional para la Exploración del Mar

(CIEM) reúne información sobre el estado de las poblaciones valiéndose de distintas fuentes. La Comisión europea consulta su propio Comité científico, técnico y económico de la pesca (CCTP), compuesto por expertos nacionales en relación con esos dictámenes. También se realizan, en su caso, negociaciones con terceros países interesados en los mismos caladeros y poblaciones y con las ORP pertinentes. La Comisión analiza estos dictámenes y negociaciones y presenta propuestas para el año siguiente sobre los TAC y las condiciones en que deben pescarse. Sobre estas propuestas actúa el Consejo de Ministros en su formación Pesca tomando la decisión final al respecto. En el mismo Reglamento se fijan los TAC y la distribución de las cuotas, especie por especie, las toneladas que le corresponden a cada Estado miembro y cada zona de pesca. Este Reglamento se acompaña de otro por el que se reparten las posibilidades de pesca en aguas de terceros Estados o en determinadas zonas de alta mar.

Estas posibilidades de pesca se reparten entre los Estados miembros en forma de cuotas, sobre la base de unas claves de distribución establecidas en 1983 (art. 4.1 del Reglamento 170/83) de manera que se garantiza a cada Estado miembro una estabilidad relativa en esa actividad. Esta exigencia fue introducida con el propósito de proteger las necesidades de las regiones comunitarias cuyas poblaciones dependen en gran medida de esas actividades. Y se articula en torno a tres criterios:

- las actividades pesqueras tradicionales;
- las necesidades de las regiones dependientes de la pesca; y
- la pérdida de posibilidades de pesca en terceros países.

Frente a esta situación que significa repartir los recursos pesqueros comunitarios sobre criterios nacionales, ciertos pescadores se han planteado y han actuado en el sentido de que, para pescar en ciertas cuotas, bastaba con poseer un navío enarbolando el pabellón del Estado «propietario» de las mismas, de este modo y a partir de los años 80 se ha desarrollado una práctica, llamada de la «quota-hopping», a través de la cual, especialmente los armadores españoles, crearon sociedades británicas e irlandesas con tal finalidad. Para determinados medios británicos las «quota-hopping» se traducían en realidad por un «robo de cuotas», iniciándose un contencioso importante, en el Reino Unido e Irlanda en el que se vieron involucrados los armadores españoles, sobre todo tras la adopción de la Merchant Shipping Act 1988, acabando toda esta controversia ante los Tribunales de

Justicia de las Comunidades Europeas, cuyo mejor exponente es la saga *Factortame* compuesta de tres importantes sentencias donde, en esencia, se establece la incompatibilidad de la normativa británica con el Derecho comunitario¹⁸. Después de este episodio procesal, algunos Estados miembros (Reino Unido, Francia...) están tratando que las cuotas que le correspondan sean disfrutadas exclusivamente por sus nacionales, endureciendo las vías de acceso a las mismas, exigiendo en las legislaciones internas una «relación auténtica» entre el buque y el Estado de pabellón y un «vínculo económico real» entre dicho buque y el Estado emisor de la licencia de pesca.

Una vez atribuidas las cuotas, cada Estado miembro tiene que efectuar un seguimiento del grado de utilización de las mismas y decidir la paralización de la actividad pesquera una vez que los recursos se hayan agotado. Además, los Estados miembros tienen que informar periódicamente a la Comisión sobre el grado de utilización de las cuotas que se les hayan asignado para que sus servicios puedan efectuar un seguimiento de la situación a escala comunitaria.

Las técnicas de gestión de las cuotas varían según los países¹⁹. Estas pueden formar parte de un fondo nacional o asignarse a organizaciones o asociaciones de productores o incluso de armadores concretos. En algunos casos, las cuotas se pueden arrendar, comprar o intercambiar. Las denominadas cuotas individuales transferibles (ITQ en sus siglas inglesas) se utilizan en algunos países²⁰, si bien en la UE este sistema se aplica,

¹⁸ Sta. del TJCE de 21 de julio de 1991, *Factortame II*, C-221/89, Rec. p. I-3905; y, también, Sta. del TJCE de 4 de octubre de 1991, *Comisión c. Reino Unido*, C-246/89, Rec. p. I-4585.

¹⁹ Una vez que las cuotas han sido repartidas, son los Estados miembros los encargados de gestionar y distribuir sus derechos de pesca de la forma que consideren más oportuna. Así, por lo que se refiere a España, la gestión de las cuotas que le son atribuidas se realiza de conformidad con lo dispuesto en los arts. 22 a 26 de la Ley 3/2001 de 26 de marzo de Pesca Marítima del Estado (BOE núm.75, 28 de marzo de 2001).

²⁰ Existen una serie de países donde se utilizan las ITQ para gestionar ciertas pesquerías: Australia (4 pesquerías desde 1982); Canadá (14 pesquerías desde 1984); Estados Unidos (5 pesquerías desde 1990); Islandia (6 pesquerías desde 1976); Holanda (4 pesquerías desde 1976); Noruega (2 pesquerías desde 1980); Portugal (1 pesquería desde 1992); Nueva Zelanda (19 pesquerías desde 1986); Reino Unido (1 pesquería desde 1985). Las ITQ fueron también incluidas en la última Ley de Pesca Argentina después de una larga controversia. Fuente: *Pesca Internacional*, n.º 12, Vigo, septiembre 2001, pp. 6-13.

tan sólo, a algunas poblaciones de peces en un número reducido de Estados miembros (en concreto, Holanda, Portugal y Reino Unido²¹).

En ocasiones, para reducir los descartes al mínimo, los TAC y las cuotas se han complementado con medidas técnicas que limitan las capturas de peces jóvenes y peces que no se desea pescar. El Consejo puede fijar, también, TAC plurianuales para dar más flexibilidad al sistema. Además, la Comunidad ha tomado medidas para tratar de adecuar el esfuerzo pesquero a los recursos disponibles reduciendo el exceso de capacidad de la flota. En esta última línea se inscribe el Reglamento (CEE) n.º 3760/92, donde se especifica (art. 8) que el control del índice de explotación podrá consistir no sólo en la limitación del TAC sino también en la limitación del esfuerzo pesquero si fuese necesario. Y ello a través de la fijación de objetivos de gestión de los recursos, si es posible en un marco plurianual y si es necesario por especies. En función de estos objetivos y estrategias de gestión, se prevé la determinación, para ciertos recursos, de los índices de explotación bajo la forma de TAC y/o de total admisible de esfuerzo pesquero, así como el reparto de estos totales entre los Estados miembros en forma de cuotas o en términos de esfuerzo de pesca, e incluso llegado el caso, sobre una base plurianual.

En el Reglamento (CEE) n.º 685/95²², el Consejo estableció los criterios y procedimientos para la instauración de un régimen de gestión del esfuerzo pesquero destinado al control de la capacidad de la flota y de las capturas²³. Este nuevo elemento de la Política común, que completa el sistema tradicional de gestión de los recursos basado en la limitación cuantitativa de las capturas, afecta a las aguas comunitarias del Atlántico y tiene como objetivo una distribución espacial del esfuerzo pesquero que

²¹ En España, la mencionada Ley 3/2001, prevé la aplicación a nivel nacional de este sistema en los casos en que se considere oportuno para distribuir cuotas de pesca o esfuerzo de pesca. Estableciéndose algunas medidas para evitar riesgos de concentración de cuotas, como la limitación de un máximo de acumulación del 30 % de las posibilidades de pesca de cada pesquería por parte de una empresa o grupo de empresas, para favorecer la libre competencia.

²² Reglamento (CE) n.º 685/95 del Consejo por el que se establecen los regímenes de acceso a determinadas zonas y determinados recursos (DOCE L 71 de 31.3.95).

²³ Este sistema se basa en el establecimiento y la asignación de volúmenes de esfuerzo pesquero evaluado en número de buques autorizados a pescar y en días de pesca y teniendo en cuenta la capacidad de cada buque, para conocer el esfuerzo realmente ejercido en cada arte de pesca.

mantenga el equilibrio actual entre las distintas zonas. Desde el 1 de enero de 1996 se aplica este régimen que se ha visto complementado con el Reglamento (CEE) n.º 847/96²⁴ que establece condiciones adicionales para la gestión interanual de los TAC y las cuotas. Con este Reglamento se introduce cierta flexibilidad en la gestión de los TAC y las cuotas, así como un sistema de deducción y penalización en caso de exceso de capturas. Más concretamente, permite que un Estado miembro cuya cuota de pesca esté agotada para el año en curso utilice un porcentaje máximo de desembarcos adicionales del 10% de la cuota sobre los desembarcos autorizados para el año siguiente, y en caso de que no haya agotado dicha cuota, transfiera al año siguiente, dentro de los mismos límites cuantitativos, la parte no pescada. Para las especies sometidas a TAC cautelar, establece un margen de exceso de capturas del 5%.

Lo cierto es que la rigidez del sistema de TAC anuales y por especies y la fijación de TAC cautelares ha llevado a una carrera por pescar incentivando el desarrollo de un alto esfuerzo de pesca con la finalidad de alcanzar la máxima rentabilidad económica a corto plazo, y ha provocado la conflictividad entre flotas. Además ha incrementado los descartes y descuidado los medios de pesca utilizados. En fin, este sistema ha llevado a una cierta nacionalización de la producción pesquera, agravada por ciertas prácticas de Estados miembros destinadas a verificar la existencia de vínculos económicos reales, dificultando la movilidad de los factores de producción y limitando la libre circulación de capitales.

El Libro Verde de la Comisión es, a mi juicio, bastante timorato en esta materia, por un lado vuelve a insistir sobre la conveniencia de mantener lo que denomina, no muy acertadamente, «principio de estabilidad relativa», por otro lado perpetúa el sistema de TAC actual, haciendo una mínima referencia a las posibilidades de transferencias de cuotas individuales y, finalmente, apuesta, eso sí, por los TAC plurianuales y multi-específicos y por el establecimiento de un auténtico régimen de gestión del esfuerzo.

En mi opinión, la estabilidad relativa, que pudo tener una función de solidaridad comunitaria en su origen, pues se destinaba a proteger las regiones más directamente dependientes de la pesca, peca, hoy en día, de anacrónica. Difícilmente se puede sostener que un sistema fijado en 1983

²⁴ Reglamento (CE) n.º 847/96 del Consejo por el que se establecen condiciones adicionales para la gestión interanual de los TAC y las cuotas (DOCE L 115 de 9.5.96).

puede seguir manteniéndose inalterado en la actualidad, cuando se han producido notables cambios socioeconómicos en las regiones europeas, consecuencia de la ampliación de la UE y de los desarrollos económicos que han conocido ciertas regiones otrora altamente dependientes de la pesca²⁵. De ahí que piense que si se mantiene este criterio es necesario actualizarlo, y que en el nuevo reglamento marco se precise lo que se entiende por «zona dependiente de la pesca» y se reexaminen los criterios de reparto. También pienso que debe profundizarse y mejorar el sistema de gestión del esfuerzo de pesca, hoy utilizado en las aguas comunitarias occidentales, extendiéndolo a aquellas aguas donde biológica y jurídicamente sea posible.

Por otra parte, creo que el actual sistema de TAC y cuotas nacionales debería conciliarse con la introducción progresiva de un sistema de cuotas individuales transferibles, particularmente por lo que se refiere a la flota industrial, en efecto, creo que este sistema de gestión puede contribuir a corresponsabilizar al pescador, al hacer suyo el derecho de pesca y podría ser viable siempre que se garantice la libre competencia, se eviten los monopolios y se excluya la flota artesanal. Además, estimo que estas medidas de gestión permitirían:

- una planificación empresarial a largo plazo;
- una regulación de la oferta en el mercado, evitando el «correr por pescar» (o «pesca olímpica» en la terminología latinoamericana) y así agotar cuanto antes la cuota de que se trate;
- una pesca responsable, ya que al tener los derechos de pesca en el activo de su empresa, serán más responsables;
- permitiría, en fin, un ajuste de la flota a los recursos disponibles, al poder transferir las posibilidades de pesca de las unidades menos eficientes a las más eficientes²⁶.

²⁵ España y Portugal, especialmente perjudicadas por este sistema lo han denunciado, sin éxito, ante el TJCE, por lo que se refiere a su aplicación a determinados Acuerdos pesqueros. Véanse, en este sentido, las Sentencias de 13 de octubre de 1992, Portugal y España c. Consejo, C-63 y C-67/90, Rec. p. I-5073; España c. Consejo, C-70/90, Rec. p. I-5159; España c. Consejo, C-71/90, Rec. p. I-5175; España c. Consejo, C-73/90, Rec. p. I-5191.

²⁶ En esta línea se ha pronunciado el Parlamento Europeo en diversas ocasiones, por ejemplo, Resolución del PE de 6 de noviembre de 1997, sobre la PPC a partir del año 2002 (DOCE n.º C 358, de 24.11.1997); Resolución del PE de 15 de enero de 1999 sobre el documento de la Comisión «Para una mejor aplicación de la PPC» (DOCE n.º C 104, de 14.04.1999).

Parece, en fin, conveniente el limitar la aplicación de este sistema de gestión mediante cuotas individuales transferibles a las flotas de altura, y en pesquerías en las que existe un número limitado de especies objetivo.

Por otro lado, coincido con el Libro Verde en la necesidad de establecer planes de gestión plurianuales que permitan a las empresas reducir la incertidumbre en cuanto a las posibilidades de captura a medio plazo. Y, por lo que se refiere a los descartes, pienso que sería conveniente incluir en los TAC un porcentaje de capturas accesorias o *by-catch* como solución, al menos parcial, a este grave problema.

Finalmente, quisiera mencionar que, en esta Política, la UE se inspira en el principio de pesca responsable y que en su estela va abriéndose lentamente camino el principio de precaución²⁷, según el cual, en ausencia de datos científicos, la pesca debe ser gestionada de forma prudente, cautelosa, teniendo en cuenta las peculiaridades específicas de las pesquerías afectadas. Ahora bien, como se advierte desde el sector pesquero la aplicación de medidas en desarrollo de este principio debe ser proporcionada y no discriminatoria, coherente y revisable y, además, debe tener en cuenta los costes sociales y económicos que puede ocasionar.

c) *Medidas técnicas de conservación*

Uno de los principales objetivos de la Política de conservación y gestión de los recursos es lograr el máximo rendimiento sostenible (art. 2.2 del Reglamento 3760/92). Tal propósito exige que se establezcan una serie de medidas técnicas de conservación. En efecto, puede ocurrir que no baste con reducir el esfuerzo pesquero y controlar el volumen de las capturas para impedir la pesca de peces jóvenes y peces sin valor comercial. Se necesitan otras medidas que garanticen la selectividad de los artes de pesca para que estos peces no sean capturados. Ésta es la función de las medidas técnicas, con las que se persigue básicamente evitar o limitar la captura de: peces inmaduros para permitirles que contribuyan a la renovación de las poblaciones; peces que no se desea pescar porque carecen de valor comercial o peces para los que los pescadores no tienen más cuotas; mamíferos, aves y otras especies marinas, como las tortugas.

²⁷ Un acercamiento a este principio en el ámbito de la pesca ha sido hecho por el TJCE en la Sentencia de 24 de noviembre de 1993, Mondiet, C-405/92, Rec. p. I-6133.

Si bien las medidas técnicas tienden esencialmente a reducir o suprimir las capturas de alevines, son igualmente necesarias, en general, para garantizar la protección de los fondos pesqueros, la conservación de los recursos biológicos del mar y su explotación equilibrada. Dichas medidas deben ser elaboradas a la luz de los dictámenes científicos disponibles, facilitados por el Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca comunitario y el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM).

Estas medidas pueden implicar para cada especie o grupo de especies: el establecimiento de zonas de pesca prohibida o limitada para determinados períodos, buques, aparejos o utilizaciones de las capturas; la fijación de normas en materia de aparejos, regulando el mallado o la fijación de un tamaño o peso mínimo de las capturas; la limitación del esfuerzo pesquero; la limitación de las capturas accesorias o incidentales.

El Reglamento (CEE) n.º 3094/86²⁸, en su art.º 4, establece determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros. Este Reglamento ha ido adaptándose con el paso del tiempo para lo cual ha sufrido hasta el momento cerca de veinte modificaciones²⁹. Por esta razón, se está llevando a cabo en la actualidad la elaboración de un nuevo reglamento que lo sustituya a fin de simplificar el establecimiento de medidas técnicas de conservación de recursos y de introducir disposiciones tendentes a limitar las capturas de juveniles, principalmente, por el aumento de tamaño de las mallas.

Por otro lado, el Reglamento (CEE) n.º 1626/94³⁰ vino a armonizar las medidas técnicas de conservación aplicables a las actividades de pes-

²⁸ Reglamento (CEE) n.º 3094/86 del Consejo por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros (DOCE L 288 de 11.10.86).

²⁹ Véanse, entre otros, Reglamento (CE) del Consejo de 29 de abril de 1997 por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros (DOCE n.º L 132, 23.05.1997); Reglamento (CE) n.º 850/98 del Consejo, de 30 de marzo de 1998, para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos —donde se introduce el principio de precaución (DOCE n.º L 125, 27.04.1998); Reglamento (CE) del Consejo, de 14 de mayo de 2001, por el que se establecen medidas técnicas para la conservación de determinadas poblaciones de peces de especies altamente migratorias (DOCE n.º L 137, 19.05.2001)...

³⁰ Reglamento (CE) n.º 1626/94 del Consejo por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación en el Mediterráneo (DOCE L 171 de 6.7.94).

ca en el Mediterráneo. En él se prevé principalmente: la prohibición de ciertos instrumentos de pesca que contribuyen a la degradación del medio marino o del estado de los recursos haliéuticos; la definición de mallas mínimas para otras artes de pesca, así como la talla mínima para ciertas especies; la reserva de una parte de un área costera a los artes más selectivos utilizados por la pesca artesanal y la protección de ciertas zonas donde se concentran juveniles.

Por último, no es posible terminar este somero análisis sin hacer mención brevemente a, quizás, el mayor caballo de batalla con el que se ha encontrado la Comunidad en la regulación de las medidas técnicas de conservación: las redes de enmalle a la deriva³¹. En efecto, en la alta mar, el caso más denunciado de artes no selectivas de pesca es el uso de las denominadas redes de enmalle a la deriva (o volantas de superficie), debido a su gran capacidad de captura, unida a la escasa selectividad que les confiere las mallas utilizadas lo que origina un impacto muy negativo sobre el conjunto del ecosistema marítimo. El objetivo de estos artes es la pesca, esencialmente, de atunes, peces espadas y melvas, aunque esta práctica, dada las características de las redes utilizada, causa una gran mortalidad incidental y sobre todo en cachalotes, delfines, tortugas y aves marinas³².

La opinión pública internacional pronto se mostró sensible a este problema. Respondiendo a esta preocupación y, fundamentalmente, desde finales de la década de los ochenta, Estados, Organizaciones internacionales y ONG, se han pronunciado por la erradicación de este tipo de redes. Por su alcance universal, hay que destacar en primer lugar la acción emprendida por las Naciones Unidas tendente a la reducción, véase eliminación, de estas artes de pesca, iniciada en 1989, con la adopción por la Asamblea General de la Resolución 44/225, de 22 de diciembre de 1989, sobre la «pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva y sus efectos sobre los recursos marinos vivos de los océanos y mares del mundo». La UE ha sido, igualmente, sensible a este estado de opinión y

³¹ También son objeto de crítica artes de pesca como las de cerco o las redes de arrastre.

³² Sobre las características y efectos de estos artes de pesca sobre el medio marino he tenido la ocasión de pronunciarme en mi trabajo: SOBRINO, J. M.: «La cooperación internacional en la conservación y gestión de los recursos pesqueros de la alta mar», *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. II, 1998, pp. 433-525.

a la proliferación de conflictos entre flotas que utilizan o rechazan tal tipo de artes de pesca. Y, de este modo, ha ido adecuando su legislación en esta línea, lo que se concretó en el Reglamento (CEE) n.º 345/92, de 27 de enero³³, donde se establece (art. 9 bis) la prohibición de llevar a bordo de los buques o que se efectúen capturas con una o varias redes de enmalle y deriva, cuya longitud individual o acumulada sea superior a dos kilómetros y medio. Esta prohibición, por lo que ahora nos interesa, se aplica en todas las aguas bajo soberanía o jurisdicción de los Estados miembros y, fuera de estas aguas, a cualquier buque de pesca que enarbole el pabellón de un Estado miembro o que esté registrado en un Estado miembro³⁴.

El Consejo de Ministros en reunión del 8 de junio de 1998 aprobó un plan de erradicación de las redes de enmalle a la deriva, con los votos en contra de Francia e Irlanda y la abstención de Italia. Según este plan, la utilización de éstas redes irá erradicándose progresivamente hasta quedar prohibida desde el 31 de diciembre del 2001 para la pesca del pez espada y el atún, limitándose su utilización para la pesca del salmón en las aguas costeras y en el Mar Báltico. Así desde 1998, la flota de los países que utilicen estas redes ha ido reduciéndose, partiendo de un 40 % el primer

³³ DOCE n.º L 42, de 18 de febrero de 1992.

³⁴ La validez de este Reglamento fue atacada en el marco de un litigio que enfrentaba a Sociedades de pesca francesas, llevando al juez nacional a remitir al TJCE varias cuestiones prejudiciales sobre la validez del mismo y, entre otras, la relativa a la competencia de la Comunidad para reglamentar la conservación de los recursos pesqueros en alta mar. El TJCE recurriendo a su jurisprudencia consolidada (Sentencias de 14 de julio de 1976, Kramer, 3, 4 y 6/76, Rec. p. 1279; de 16 de febrero de 1978, Comisión c. Irlanda, 61/77, Rec. p. 417; de 25 de julio de 1991, Comisión c. España, C-258/89, Rec. p. I-3979), rebatió los argumentos presentados contra tal competencia, afirmando que, por un lado, «en lo que se refiere a la alta mar, la Comunidad, tiene en las materias que entran dentro de sus atribuciones, la misma competencia normativa que la que el Derecho internacional reconoce al Estado en el que está registrado el buque o cuyo pabellón enarbole» y, por otro lado, el Derecho internacional reconoce el interés de los Estados ribereños hacia los recursos vivos de la alta mar más adyacentes a sus aguas jurisdiccionales y les compele a cooperar en la conservación y la gestión de los mismos. De ambas consideraciones el Tribunal deduce que la Comunidad es competente para adoptar, con relación a los buques que enarboles pabellón de un Estado miembro o registrados en uno de ellos, las medidas destinadas a la conservación de los recursos de la pesca en Alta mar. Sentencia de 24 de noviembre de 1993, Etablissement Armand Mondiet c. Societé Armement Islais, C-405/92, Rec. p. I-6133

año, concediéndosele a los armadores de volaneros un período de tres años y medio para reconvertir este sector pesquero, lo que está siendo acompañado de subvenciones comunitarias para que sustituyan el aparejo de los volaneros por otros más selectivos³⁵.

La Comisión en su Libro Verde es muy clara al respecto, apostando decididamente por la necesidad de adoptar normas más eficaces en la materia, de implantar y fomentar la utilización de métodos de pesca menos nocivos para el medio ambiente; también, se pronuncia a favor de la inclusión en los TAC de un porcentaje de capturas accesorias. En resumen, el documento de la Comisión viene cargado de un alto contenido medioambiental. En mi opinión, estamos, también, ante un ámbito donde debe actuar el enfoque precautorio que puede suponer, en su caso, la prohibición o suspensión de determinadas prácticas, artes o métodos de pesca. En este sentido, estimo necesario e, incluso, urgente incrementar los estudios científicos multidisciplinares y la colaboración entre los científicos y los pescadores.

d) *Medidas técnicas de control*

El Reglamento (CEE) n.º 3760/92 preveía la necesidad de establecer un nuevo sistema de control comunitario aplicable a todo el sector que modificase el vigente en aquellos momentos que databa de 1987. Siguiendo el mandato del Reglamento de base de 1992, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n.º 2847/93³⁶ que instituyó un régimen de control aplicable a todas las actividades pesqueras en aguas comunitarias así como a los buques pesqueros comunitarios en aguas de terceros países o en alta mar. Apenas se incluyeron cambios con respecto al sistema anterior. Aunque las tareas efectivas de control siguen correspondiendo a los Estados miembros, pudiendo únicamente intervenir la Comisión para supervisar la eficacia de los controles, anuncia, sin embargo, la necesidad de establecer normas generales que permitan a los inspectores comunitarios garantizar

³⁵ Reglamento (CE) n.º 1239/98 del Consejo, de 8 de junio de 1998 (DOCE n.º L 171, 17.08.98). Este Reglamento fue recurrido infructuosamente por armadores franceses, Sentencia del TPI de 22 de febrero de 2000, ACAV e.a. c. Consejo, T-138/98, Rec. p. II-341.

³⁶ Reglamento (CEE) n.º 2847/93 del Consejo por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común (DOCE L 261 de 20.10.93).

la aplicación uniforme de la normativa comunitaria. El 18 de marzo de 1996, la Comisión hizo público el primer Informe (que cubría el año 1994) en el que hace el balance de las medidas aplicadas por los Estados miembros para el control de la PCP³⁷. Presenta la organización del control, los medios disponibles y las actividades llevadas a cabo para aplicar las medidas de conservación y gestión de los recursos en la Comunidad, y describe los regímenes jurídicos nacionales en materia de sanciones. En él se hacen patentes las constantes lagunas y las abundantes situaciones discriminatorias derivadas de la diferencia de legislaciones a nivel nacional en el control de las actividades de pesca.

Como ya estaba previsto como novedad significativa en el Reglamento de 1993, se han puesto en marcha en los últimos años, con carácter experimental, proyectos piloto utilizando nuevos medios tecnológicos para la localización continua de los buques pesqueros comunitarios. El 28 de mayo de 1993 la Comisión aprobó una propuesta de Reglamento en la que se propone la puesta en marcha efectiva de un sistema de localización continua de los buques comunitarios vía satélite. En opinión de la Comisión, en virtud de los proyectos ya aplicados por los Estados miembros durante 1994 y 1995 se confirma que un sistema como el propuesto contribuye a un mejor control y a un menor coste. En esta línea, el Consejo adoptó en diciembre de 1996 un importante plan de ampliación de los controles por satélite³⁸. Tanto la Comunidad como los Estados miembros han destinado a ello considerables medios presupuestarios.

Por otro lado, la reciente adopción de un sistema comunitario general de licencias de pesca administrativas, al que ya nos referimos, contribuirá en adelante no sólo a la mejora de la reglamentación de la explotación sino también a la transparencia en el control y vigilancia comunitarias.

Las medidas de conservación deben ser objeto de un seguimiento que garantice su cumplimiento. La responsabilidad principal a la hora de garantizar la aplicación de las normas recae como es natural, dados sus derechos soberanos, en los gobiernos de los Estados miembros. Ahora bien, para que los controles sean totalmente eficaces es imprescindible la plena

³⁷ A este le han seguido otros. Sobre este tema, véase: COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Evolución del control en la Política pesquera común*, COM (1998) 92 final, Bruselas, 19.2.1998.

³⁸ Reglamento (CE) n.º 686/97 que modifica el Reglamento (CEE) n.º 2847/93 por el que se establece un régimen de control aplicable a la Política pesquera común, DOCE n.º L 102, 19.4.1997.

colaboración de los gobiernos, la industria y los propios pescadores. Son los gobiernos los que deben vigilar las zonas y las cantidades que se pesquen, así como la calidad y el tonelaje de los desembarques, y aplicar las sanciones correspondientes. Los inspectores de la Comisión, cuyo número ha pasado de siete en 1983 a más de veinte en la actualidad, tienen el cometido de controlar a los servicios nacionales de inspección, pero no a los pescadores. La Comunidad colabora proporcionando ayuda a los Estados miembros para que hagan sus medidas de control más rigurosas y puedan comprar buques y aeronaves de protección pesquera.

La PCP careció de seguimiento eficaz durante su primera década de existencia, como la propia Comisión señaló en un informe global aparecido en 1991. Esto la llevó a proponer nuevas medidas que fueron acordadas por los gobiernos en junio de 1993 y finalmente aprobadas el mes de octubre siguiente. Tales medidas refuerzan los controles y los aplican a otros aspectos de la PCP que no son simplemente las capturas, tales como las estructuras, la comercialización del pescado y la acuicultura. La decisión de octubre de 1993 se considera como la piedra angular que proporciona un ingrediente vital para la credibilidad y eficacia de la PCP. Las nuevas normas sustituyen a las de 1987. Aunque los principios básicos establecidos hace años siguen vigentes, como también la responsabilidad última de los Estados miembros para ejecutar y controlar los elementos de la PCP, la nueva normativa comunitaria contiene numerosos puntos importantes, entre los que se cuenta la ampliación del concepto de seguimiento al conjunto del sector pesquero.

Por otra parte, todos los eslabones de la cadena pesquera —del productor al consumidor—, ya se trate de las propias capturas, los desembarques, el transporte o la venta, son objeto de seguimiento y van acompañados de la correspondiente documentación. Esta permitirá, con ayuda de las bases de datos informatizados, cotejar los datos incluidos por los pescadores en los cuadernos diarios de pesca, las declaraciones de desembarque y las diversas notas referentes a las ventas. Las actividades pesqueras de los buques comunitarios, tanto si se realizan en aguas de la Comunidad (incluidas las del Mediterráneo) como si se llevan a cabo en las de terceros países u otras, están siendo controladas de forma cada vez más estricta, al igual que los buques de terceros países que pesquen en aguas comunitarias y desembarquen sus capturas en los puertos de la Comunidad. Además, los patrones de los buques de más de 10 metros de eslora tienen que llevar un cuaderno diario de pesca donde consten, concretamen-

te, las cantidades de cada especie capturada y las conservadas a bordo. Asimismo, se establecen requisitos específicos para la declaración de los desembarques en los puertos y el registro de las ventas en las lonjas u otros lugares.

Las nuevas normas refuerzan el papel de inspección de la Comunidad, reconocen la necesidad de armonizar la cuantía de las multas nacionales y apoyan la utilización de nueva tecnología, como los satélites. También pueden ofrecerse incentivos económicos a los pescadores que respeten estas normas. Los gobiernos se han comprometido, asimismo, a intentar coordinar las multas que imponen para impedir que los pescadores obtengan beneficios de las infracciones a la ley. Las penalizaciones, decididas por los tribunales nacionales, pueden oscilar entre multas cuantiosas, la confiscación de las redes, del pescado capturado e incluso del propio buque, y la suspensión temporal o la retirada permanente de las licencias de pesca.

El Libro Verde de la Comisión se hace eco de las peticiones dirigidas al establecimiento de un sistema de control más centralizado y armonizado en el ámbito comunitario. Destaca también, como la falta de sanciones armonizadas y las limitadas facultades de los inspectores comunitarios son obstáculos fundamentales que se oponen a una actuación comunitaria eficaz. En esta línea propone la creación de una estructura conjunta comunitaria de inspección que se encargue de coordinar las políticas y actividades de inspección nacionales y comunitaria. Por mi parte, coincido con la Comisión en estos juicios, en efecto, al recaer el control esencialmente en los Estados la disparidad de legislaciones, sistemas y medidas afecta negativamente a la eficacia de esta Política, de lo que se deriva la exigencia de introducir elementos de armonización de las medidas nacionales, reforzar la inspección pesquera efectuada por la Comisión para lo que sería necesario dotarla de los medios materiales y humanos adecuados.

B) LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS PESQUEROS EXTERNOS: LA POLÍTICA EXTERIOR PESQUERA

La Comunidad Europea posee competencia exclusiva en materia de conservación y gestión de los recursos pesqueros. Esta competencia no se limita a las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción de sus Estados miembros sino que se extiende, también, más allá, a las actividades de pesca de los pescadores y de los barcos de pesca de los Estados miem-

bros en Alta mar³⁹. Por otro lado, y según jurisprudencia consolidada, de éstas obligaciones y facultades que el Derecho comunitario atribuye, en el plano interno, a las Instituciones comunitarias, se desprende que ésta tiene competencia para contraer compromisos internacionales relativos a la conservación gestión de los recursos vivos del mar.

En desarrollo de estas competencias, la UE está facultada para exigir a los Estados miembros que apliquen a las capturas de poblaciones o grupos de poblaciones de peces sometidos a un TAC o a una cuota efectuada fuera de la zona de pesca de la Comunidad las medidas de control establecidas por los sucesivos Reglamentos comunitarios en la materia. Pero, junto a esta actuación unilateral y autónoma, la Comunidad disfruta, además, de una competencia internacional que le permite cooperar con terceros Estados y otras Organizaciones internacionales con la finalidad de conservar y gestionar los recursos biológicos que se encuentran más allá de la ZEE comunitaria. Ambas competencias, la unilateral y la convencional, deben ejercerse conforme a las normas del Derecho internacional⁴⁰.

La reducción de las posibilidades de pesca de la flota comunitaria fuera de sus aguas jurisdiccionales como consecuencia del establecimiento de ZEE y de la limitación jurídica del principio de libertad de pesca en alta mar, ha llevado a la UE a desarrollar una activa política exterior pesquera en materia de conservación y gestión de los recursos. Así ha dejado claramente expresada su opinión en las Conferencias internacionales donde se han discutido estas cuestiones, defendiendo la igualdad de los Estados ribereños y los de pesca a distancia por lo que se refiere a la explotación de los recursos vivos del mar y, en este sentido, propugna la cooperación internacional y la gestión institucionalizada de los recursos vivos situados en aguas internacionales, mostrándose como un objetor persistente frente a toda manifestación de jurisdicción expansiva de ciertos Estados ribereños y frente a ciertas medidas unilaterales que traban las actividades de la flota comunitaria en aguas internacionales.

³⁹ STJCE de 19 de marzo de 1996, Comisión c. Consejo, C-25/94, Rec. p. I-1469.

⁴⁰ En relación con estas competencias internacionales unilaterales y convencionales me remito a mis trabajos SOBRINO, J. M.: «La competencia de la CE en materia de conservación y gestión de los recursos pesqueros en alta mar», *Noticias de la UE*, n.º 169, 1998, pp. 81-94; SOBRINO, J. M.: «Les relations de pêche entre l'Union européenne et le Maroc: la recherche d'un nouveau modèle d'accord de pêche», *Collection espaces et ressources maritimes*, n.º 13, 1999-2000, pp. 232-257.

a) *La cooperación bilateral: Los Acuerdos internacionales de pesca*

El nacimiento de la Política exterior de pesca coincide en el tiempo con la creación generalizada de las ZEE y el reconocimiento a los Estados ribereños de derechos soberanos sobre los recursos pesqueros ubicados dentro de las 200 millas de estas nuevas Zonas. Tal reconocimiento les abre la posibilidad de fijar el volumen admisible de capturas de dichos recursos, de determinar que capacidad tienen ellos para explotarlos y, si tal capacidad es inferior al volumen admisible de captura, de autorizar a terceros países el acceso al excedente de capturas permisible mediante acuerdos de pesca⁴¹.

Enmarcado dentro de esta tendencia a la extensión de la soberanía pesquera sobre aguas cada vez más alejadas de las costas, se sitúa la iniciativa adoptada por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la CE que, con ocasión de su reunión en La Haya el 31 de octubre de 1976, decidieron iniciar una acción concertada en estos ámbitos y establecer, como vimos, una Zona de pesca comunitaria de 200 millas. Resultado de ello fue la resolución del Consejo de Ministros de la CE de 3 de noviembre de 1976 frente a las costas del Atlántico Norte y el Mar del Norte, estableciéndose que, a partir del 1 de enero de 1977, la explotación por los pescadores de terceros países de los recursos pesqueros situados en dicha Zona se regiría por acuerdos de pesca celebrados entre la Comunidad y los terceros Estados interesados. Ello llevó a la conclusión de los primeros acuerdos de pesca por la CE⁴². Si este fue el origen de la Política convencional pesquera de la CE, su verdadero desarrollo se dio, sin embargo, cuando para hacer frente a las limitaciones que progresivamente se iban imponiendo a la flota comunitaria para poder acceder a los caladeros de pesca situados en las ZEE de los Estados ribereños, se hizo necesario negociar y concluir un número cada vez mas importante de acuerdos de pesca con dichos países, de manera a asegurar la actividad de esta flota y el aprovisionamiento del mercado comunitario en pescado.

⁴¹ Véanse, arts. 56, 61 y 62 de la Convención de 1982.

⁴² Estos acuerdos se concluyen sobre la base del art. 37,2 CE, tras ser negociados por la Comisión europea y aprobados por el Consejo de Ministros previa consulta al Parlamento Europeo, según lo dispuesto en el art. 300 CE. La gestión administrativa, financiera y técnica de los acuerdos de pesca corresponde a la Comisión en cooperación con las administraciones de los Estados miembros.

Si nos detenemos, brevemente, en el desarrollo histórico de esta Política observamos como, los Acuerdos de pesca, en un primer momento limitados al Mar del Norte se fueron luego, paulatinamente, extendiendo a otras aguas. La adhesión de España y de Portugal en 1986, con sus propios convenios de pesca⁴³, y más tarde la de Suecia y la de Finlandia que contaban, también, con acuerdos de pesca, han ampliado considerablemente el campo de actuación de esta Política y la variedad de acuerdos contemplados. De este modo, desde el primer Acuerdo de pesca, firmado en 1977 con los Estados Unidos, la Comunidad ha suscrito un total de 29 acuerdos, principalmente con países de África y del Océano Indico (15), y del Atlántico Norte (10), así como con un país de América Latina.

Esta política cuesta dinero a la UE, pero a cambio también obtiene notables beneficios, puesto que permiten mantener en actividad a la flota pesquera, suponen puestos de trabajo⁴⁴ y garantizan el aprovisionamiento del mercado comunitario, deficitario en productos de la pesca, como muestra el hecho de que la dependencia externa de la U.E., para estos productos se eleva, en estos momentos, a más del 54 %.

Para los terceros países, especialmente los que reciben una compensación financiera, los beneficios de los acuerdos de pesca son también importantes, dado que la contribución comunitaria permite, no sólo la realización de proyectos de desarrollo en el sector pesquero (instalaciones portuarias, instalación de motores en embarcaciones locales, cámaras frigoríficas, etc), sino también el logro de un mejor conocimiento del estado de las poblaciones de peces (a través de la investigación científica) y el establecimiento de un control más eficaz de las actividades pesqueras ejercidas en sus aguas. Además, los acuerdos de pesca proporcionan oportunidades de empleo, no solo para los pescadores locales (alrededor de 3.000)

⁴³ Antes de su incorporación a la CE, España había concluido 17 acuerdos de pesca. En relación con ello, puede consultarse, SOBRINO, J. M et VELLAS, P.: «Les Accords de pêche conclus par l'Espagne et les pays en voie de développement», *Aspects du Droit International Economique*, ed. Pedone, Toulouse-Paris, 1990, pp. 203-237.

⁴⁴ Los acuerdos de pesca constituyen una fuente de empleo directo para 20.000 trabajadores comunitarios, de los que más de 14.000 corresponden a España, mientras que el número de trabajadores que dependen de los acuerdos en actividades inducidas por estos puede cifrarse en unos 100.000, es decir una relación de 1 a 5, aunque en algunas zonas costeras objetivo 1 esa relación puede cifrarse en 1 a 10. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Informe sobre la Política de convenios pesqueros de la Unión Europea*, Madrid, 1999, p. 45.

que trabajan a bordo de los buques comunitarios, sino también para los empleados de las fábricas de transformación.

Estos Acuerdos tuvieron inicialmente una vocación principalmente comercial: asegurar un acceso a caladeros de terceros países a la flota comunitaria a cambio del pago de una contribución financiera o de la recíproca concesión de posibilidades de pesca a la contraparte. Pero, paulatinamente fueron apareciendo nuevos acuerdos en los que el acceso a la pesca de terceros Estados se basaba, no ya en la concesión de licencias a los buques comunitarios sino en la creación de sociedades mixtas o en la constitución de asociaciones temporales de pesca con el sector pesquero del país ribereño. En los últimos tiempos, casi todos los terceros países ya no quieren sólo dinero y aspiran a que las capturas de sus aguas se descarguen y comercialicen desde sus puertos para lograr dejar en tierra el máximo valor añadido a sus recursos pesqueros y, además, a que el número de trabajadores nacionales sea cada vez mayor.

En fin, en la actualidad es necesario contemplar nuevas formas de acuerdos principalmente con los países en vías de desarrollo que tengan como objetivo una cooperación más duradera con esos países, y ello especialmente mediante: la transferencia de tecnología y de conocimientos técnicos, la aportación de capitales y bienes de equipo, la formación profesional, el fortalecimiento de la cooperación científica y técnica, el desarrollo de redes de distribución en los países interesados y las sociedades mixtas. Estos son los acuerdos llamados de segunda generación que pretenden crear un contexto de relaciones entre la Comunidad y los países en vías de desarrollo más estable, tal es el caso del acuerdo con Argentina, primer acuerdo de pesca con un país de América Latina; o asimismo el acuerdo todavía en vías de negociación con Namibia. En ellos no se contempla una contraprestación económica pero si se prevén en algunos casos desarmes arancelarios especiales (rebajas *erga omnes* para todos los países con el fin de ser compatibles con las reglas de la OMC). Por último, en el seno de la Comisión se está gestando en la actualidad un nuevo modelo de acuerdo, los llamados de tercera generación. No están todavía claramente definidos, pero ya se sabe que el objetivo fundamental de los mismos sería el de desarrollar los sectores extractivos y transformadores de la pesca en el país tercero utilizando capitales y tecnología comunitaria; los acuerdos de este tipo vendrían a ser un capítulo específico de la política de ayuda al desarrollo con estos países. La idea viene del interés de ciertos Estados costeros en desarrollar su propio sector ex-

tractivo y transformador, así como de la propaganda de algunas ONGs, que acusan (probablemente con escasa base) a los acuerdos clásicos de servir para arrasar los recursos y dificultar el desarrollo de los sectores pesqueros locales. Que esta filosofía se concrete en acuerdos específicos está por ver. La Comisión sí está dispuesta a desarrollarlos: recientemente se ha constituido un grupo mixto DG pesca - DG desarrollo para coordinar los esfuerzos de ambas direcciones, especialmente en los países ACP. Ciertamente, países como España se oponen a este tipo de acuerdo, mientras que en otros Estados Miembros sin tradición pesquera en aguas lejana, pero con interés en vender tecnología están muy interesados.

Por otro lado, los Estados miembros de la UE no comparten todos la misma idea respecto de la conveniencia de seguir manteniendo una Política comunitaria de Acuerdos pesqueros, algunos sostienen la conveniencia de abandonar esta Política convencional pesquera comunitaria y que los futuros acuerdos no sean ya negociados por la Comisión sino por el o los Estados miembros a cuyo cargo exclusivo correría la compensación financiera. A mi entender, esta postura es contraria al Derecho comunitario, significa dinamitar la naturaleza exclusiva de las competencias internacionales de la CE en materia de conservación y gestión de los recursos pesqueros y provocaría una renacionalización de esta Política.

La Comisión en su Libro Verde se pronuncia a favor de prestar una mayor atención a las consideraciones medioambientales y de cooperación al desarrollo a la hora de definir la cooperación bilateral pesquera de la UE, además ratifica el compromiso de ayudar a los países en vías de desarrollo a desarrollar sus sectores pesqueros. Por otro lado, se decanta claramente por una distinción entre los Acuerdos con los países nórdicos y bálticos y los Acuerdos con los países del Sur. Es, precisamente, respecto de estos últimos donde diluye la actuación pesquera en un marco más amplio de cooperación al desarrollo y tiende a favorecer la sustitución de la flota comunitaria por la flota del Estado ribereño.

Por mi parte, sin dejar de comprender y defender una Política de cooperación al desarrollo, no comparto la opinión de la Comisión de dividir en Acuerdos Norte y Sur la Política convencional, estimo, en cambio, que esta Política debería tener un alcance global y comercial, además debería cubrir tanto los acuerdos de primera y segunda generación como los de tercera, adaptándolos a las distintas condiciones que ofrecen los terceros Estados. En efecto, bajo los primeros tipos de acuerdo desarrollan sus actividades un sector importante de la flota comunitaria y resulta necesari-

rio mantenerlos y prorrogarlos. En cuanto al tercer tipo, todo apunta a confirmarlos como el modelo de referencia al que tienden los países con los que la CE mantiene relaciones convencionales pesqueras, sobre todo aquellos que tienen o desean tener un sector pesquero propio. Respecto de tales acuerdos —que tienden a integrar los intereses pesqueros comunitarios con los intereses del tercer país—, habría que someterlos a las mismas normas internacionales del comercio que las restantes actividades productivas, sustentadas en la cooperación internacional y en la búsqueda de la protección y seguridad jurídica de las inversiones comunitarias en el desarrollo de estos Acuerdos. Es en el seno de estos acuerdos donde se ubican las empresas pesqueras mixtas que constituyen un importante factor de cooperación como evidencia su establecimiento en más de 20 países, en relación con las mismas se hace necesario mejorar su tratamiento, para evitar el desarraigo de las mismas y prevenir la cobertura de los importantes riesgos empresariales a los que estas empresas se enfrentan. En esta dimensión, coincido con la Comisión, en la necesidad de intensificar la cooperación entre empresas europeas y agentes privados de los terceros países. Pienso que se trata de una solución más adecuada y segura que la cada vez más extendida práctica de los acuerdos privados que no ofrecen, creo, las mismas garantías con vistas a una pesca responsable y sostenible.

b) *La cooperación multilateral: La participación en Organizaciones Regionales de Pesca*

La obligación que tienen los Estados y también la UE por lo que se refiere a la conservación y gestión de recursos no se reduce a negociar acuerdos internacionales de pesca sino también a colaborar en el marco de las ORP. En este sentido, pronto se advirtió que un mecanismo idóneo para facilitar la cooperación de los Estados interesados en una determinada pesquería era el establecimiento de Organizaciones internacionales encargadas de conservar y gestionar los recursos pesqueros existentes en una determinada región o subregión. Algunas de estas Organizaciones han sido creadas a impulsos de los Estados ribereños de la pesquería, otras como consecuencia del acuerdo al que han llegado los países que explotan un mismo recurso, otras, en fin, son el resultado de un compromiso entre los Estados ribereños y los de pesca a distancia.

La Comunidad también ha desarrollado su acción en el marco de las ORP tanto las encargadas de la conservación y gestión de los recursos de las aguas internacionales, como en aquéllas que se dedican exclusivamente a la investigación y exploración científica marinas⁴⁵. La importancia de esta cooperación multilateral para gestionar los recursos marinos aumenta a medida que se incrementa el esfuerzo pesquero mundial y se presta mayor atención a la gestión de las especies migratorias y de las poblaciones que se hallan a caballo entre aguas territoriales e internacionales, esto es las especies transzonales.

En algunas de estas ORP la CE participa, representada por la Comisión, como miembro de pleno de derecho y en otras como observador⁴⁶. En calidad de Parte de algunas ORP, la Comunidad interviene en el trabajo de sus órganos, asumiendo las obligaciones que incumben a todo miembro y siendo titular de los derechos reconocidos a cada uno de ellos, al tiempo que contribuye al presupuesto de las mismas. La CE participa en los trabajos de otras ORP en calidad de observador, sin derecho de voto.

La Comisión defiende en el Libro Verde una presencia internacional activa de la UE en los foros internacionales fomentando la cooperación y contribuyendo al afianzamiento de las ORP. En relación con ello define una serie de prioridades tales como: promover los acuerdos regionales de pesca, fomentar la explotación racional de los recursos en alta mar, determinándose los derechos y obligaciones de los participantes en las organizaciones o los acuerdos regionales de pesca; contribuir a la aplicación del principio de cautela, atendiendo a los requisitos de protección del medio ambiente; intensificar la lucha contra la pesca ilegal, incontrolada y no

⁴⁵ Como el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, en la que participa en un estatuto de observador especial).

⁴⁶ Las organizaciones de las que hoy es miembro son las siguientes: la Organización de pesca del Atlántico noroccidental (NAFO); el Convenio sobre pesquerías del Atlántico nordeste (NEAFC); la Comisión del atún del Océano Índico (IOTC); la Organización para la conservación del salmón del norte del Atlántico (NASCO); la Comisión internacional de pesca del Mar Báltico (IBSFC); la Comisión para la conservación de los recursos vivos marinos antárticos (CCAMLR); la Comisión internacional para la conservación del atún atlántico (CICAA); la Comisión general de pesca del Mediterráneo (CGPM); la Organización de pesca del Atlántico Sudoriental (OPASE). Además, teniendo en cuenta que la CE es miembro de pleno derecho de la FAO, existen una serie de ORP que se mueven dentro de su nebulosa y en las que aquélla también participa.

declarada, reforzando la vigilancia y el control de las actividades; prestar atención a los trabajos de las ORP; impulsar la cooperación con los países en desarrollo en estas ORP, a fin de facilitar y estimular la participación efectiva de los mismos en estas organizaciones.

A mi entender, las ORP, pueden constituir, como generalmente es reconocido⁴⁷, un instrumento eficaz para una gestión responsable de los recursos pesqueros y un mecanismo idóneo para combatir fenómenos indeseables como el exceso de aprovechamiento de los recursos o la práctica de los pabellones de conveniencia, tanto por lo que se refiere a la gestión de los recursos marinos situados en alta mar (o en las plataformas continentales comunes a más de un Estado). En relación con ello, pienso que la CE debería participar en todas las ORP existentes o que en el futuro se constituyan, promoviendo, asimismo, nuevas Organizaciones de interés para la misma. La CE debería, además, fomentar el desarrollo de las competencias de las mismas en cuanto a la ordenación y regulación de la pesca en aguas de alta mar y ello como una forma más de frenar las veleidades expansionistas de ciertos Estados ribereños y poner coto a la pesca ilegal.

Pero para ello, la UE, de acuerdo con el principio de suficiencia de medios (art. 6, 4.º del TUE), debería contar con los recursos humanos y materiales adecuados y necesarios para representar y defender en las ORP los intereses del sector de la pesca y los de los países de la Unión afectados. Y ello tendría que ir acompañado de unas orientaciones políticas claras para la efectiva defensa de dichos intereses en el marco de las mismas. Actualmente no cuenta con ellos de manera que sería conveniente asignar más recursos en consonancia con los intereses del sector pesquero comunitario que estén en juego en cada momento.

Por otro lado, creo que habría que mantener a la Comisión europea como actor exclusivo en su función de garante del cumplimiento de las obligaciones comunitarias derivadas de la participación de la Comunidad en estas Organizaciones y así pienso que las medidas de control e inspección adoptadas y aplicables en la zona de regulación de las ORP deberían ser ejecutadas por la Comisión.

⁴⁷ Sobre este particular, véanse entre otros: REY ANEIROS, A.: «La situación actual de las Organizaciones internacionales de pesquerías en el régimen jurídico de la pesca en alta mar», *Noticias de la UE*, n.º 161, 1998, pp. 95-105; VÁZQUEZ GÓMEZ, E.: *Los organismos internacionales de ordenación pesquera. La cooperación para la conservación y la gestión de los recursos vivos del alta mar* (Tesis Doctoral), Córdoba, 2001.

Hay que replantear, asimismo, el problema de la votación en el seno de las ORP, lo que conduce a cuestionar la actual situación puesto que perjudica a la CE en cuanto que se le atribuye un único y exclusivo voto, cuando tras de la misma se encuentran una serie de Estados con intereses importantes en la zona cubierta por la ORP en cuestión. Frente a este problema de orden internacional, se abrirían dos posibilidades una de orden jurídico y otra de orden político: de orden jurídico llevaría a lograr un sistema de ponderación de votos; de orden político implicaría hacer valer en las negociaciones previas el peso específico de la CE de manera que a su voto se unieran los votos de terceros Estados con los que se negociarían contrapartidas diversas. En mi opinión, el problema tal vez no viene de la ponderación de votos, sino que sería necesario afirmar la representatividad y el peso político de la UE en las ORP, desligándolo de otros componentes no pesqueros que, a veces, enturbian la participación de la UE en estos foros. Por otro lado, en el proceso de elaboración de la posición comunitaria en las ORP habría que dar entrada a las preocupaciones del sector pesquero y al propio PE, mediante el desarrollo de negociaciones y la presencia de un observador del PE en las reuniones de estas Organizaciones.

La CE debería ser líder en estas ORP para frenar los abusos de las flotas de bandera de conveniencia y de muchos países que compiten deslealmente incumpliendo la normativa de las mismas. Además de una Política internacional en la materia debería también adoptar medidas de orden interno como, por ejemplo, controlar el desembarque de productos pesqueros de ciertos países terceros en la Comunidad. En este sentido las ORP deberían impulsar el desarrollo de instrumentos jurídicos que luchen contra esta pesca ilegal mediante la adopción de normas referidas al Estado de pabellón, al Estado del puerto y a la política comercial del Estado donde se consume el producto. Y en relación con ello pienso que sería necesario reforzar las medidas de vigilancia y control no solamente en las aguas de alta mar sino también en las aguas comunitarias y en los puertos de la UE, exigiéndose a los buques bajo estos pabellones que aporten pruebas de haber realizado pesca legal y responsable en las pesquerías donde desarrollan su actividad.

La búsqueda de nuevos recursos pesqueros está llevando a la flota comunitaria industrial a intensificar su presencia en aguas de alta mar. Los problemas se multiplican con los Estados ribereños que pretenden extender su jurisdicción sobre estas aguas adyacentes a sus ZEE en virtud de

un reivindicado interés particular. Frente a esta situación, la UE debe apostar claramente por las ORP mejorando su participación en la misma, introduciendo sus preocupaciones medioambientales y de pesca responsable, incrementando su contribución económica y facilitando el que las normas que adopten sean rápidamente aplicables en el Ordenamiento jurídico comunitario.

CONSIDERACIONES FINALES

La UE es un potencia pesquera, no sólo desde el punto de vista extractivo, sino también desde el de la transformación, comercialización y consumo de los productos de la pesca. Progresivamente ha ido construyendo un régimen jurídico comunitario de la pesca, estableciendo normas comunes en ámbitos como el estudiado: la conservación y gestión de los recursos pesqueros. Estas normas se están aplicando en la Zona pesquera comunitaria y en este sentido, la UE actúa como un ente ribereño más, sujeto, por consiguiente, a las obligaciones derivadas del Derecho del mar. Pero, además, la normativa comunitaria se aplica a las actividades de los buques comunitarios en aguas de terceros Estados o en alta mar y, desde esta perspectiva, la UE funciona como un ente de pesca a distancia, obligado, también, por las normas jurídico pesqueras internacionales.

En este sentido, la Política que he examinado en estas páginas debería situarse en la línea del objetivo general definido en el Código de conducta para una pesca responsable de la FAO. Esto es, una política que garantice una conservación, una gestión y un desarrollo de los recursos acuáticos vivos, con el debido respeto del ecosistema y la biodiversidad. Ahora bien, tras veinte años de aplicación de la PCP, hay que constatar como ésta no ha logrado, por el momento, alcanzar una explotación sostenible de los recursos pesqueros ni ha podido frenar la sobrecapacidad de la flota y la sobreintensidad en las pesquerías. Ello no significa, sin embargo, que esta Política haya sido un fracaso, al contrario, a lo largo de estos años ha contribuido a dar estabilidad al sector pesquero comunitario, ha eliminado o suavizado los conflictos pesqueros en las aguas comunitarias, ha evitado la desaparición de determinadas poblaciones de peces y ha posibilitado la presencia de la UE en los foros internacionales fomentando la cooperación internacional.

El debate abierto en torno a la revisión de la PCP, y del que el Libro

Verde de la Comisión marca un antes y un después, ha puesto de relieve los problemas que conoce la política estudiada, referidos, en particular, a la conservación y gestión de los recursos, al acceso a los mismos y al derecho a su uso. En mi exposición, he pretendido presentar una serie de cambios que deberían introducirse en los distintos elementos que conforman la política de conservación y gestión de los recursos. Algunos de los cambios propuestos, no están apuntados —o, incluso, son rechazados— en el Libro Verde de la Comisión, otros si que coinciden con los que se señalan en el citado documento.

A modo de conclusión y sobre lo ya apuntado a lo largo de este trabajo, considero que la revisión de la PCP, por lo que se refiere a la conservación y gestión de los recursos pesqueros, debería:

- Eliminar la actual aplicación con carácter general de las derogaciones al principio de igualdad de acceso a las aguas comunitarias. Pienso que las razones de ser de tales derogaciones sólo se siguen justificando en determinadas costas y respecto a ciertas y limitadas actividades. Y que, de todas formas, la interpretación de tales derogaciones, en cuanto configuran un régimen excepcional, debe ser siempre restrictiva y no discriminatoria.
- Suprimir las zonas cerradas, «boxes» o cotos de carácter político y sustituirlas por áreas de veda bajo recomendación científica, de aplicación general a todas las flotas comunitarias.
- Mejorar el sistema de gestión de los recursos, combinando el actual sistema de TAC y cuotas con una aplicación más generalizada del sistema de gestión del esfuerzo pesquero, implantando cuotas plurianuales y multiespecíficas e introduciendo de manera progresiva y por lo que se refiere al sector de la pesca industrial cuotas individuales transferibles.
- Actualizar el «principio» de estabilidad relativa, a todas luces anacrónico, debido a los importantes cambios económicos y sociales registrados en las regiones directamente dependientes de la pesca. Sólo una transformación en profundidad de este «principio» y una aplicación selectiva del mismo podría justificar su permanencia desde la perspectiva del principio constitucional comunitario de la solidaridad y la cohesión económica y social que parece darle cobertura.
- Lograr que las medidas técnicas se sustenten en estudios e investigaciones científicas multidisciplinarias. Y, en este sentido, potenciar

la investigación pesquera y acercarla al sector pesquero y, especialmente, a los pescadores y a los armadores.

- Armonizar las medidas de control y seguimiento de la gestión de la pesca que, en la actualidad, son esencialmente nacionales. Y, en relación con ello, reforzar la labor de la Comisión Europea, estableciendo una estructura conjunta comunitaria de inspección e introduciendo elementos de armonización de las medidas nacionales sancionadoras. Todo esto precisa, obviamente, dotar a la Comisión de los medios humanos y materiales necesarios.
- Elaborar una Política convencional pesquera global y coherente, alejada de toda fractura entre los Acuerdos internacionales de pesca con los países del Norte y con los del Sur. Que evite la disolución de estos últimos Acuerdos en la Política comunitaria de cooperación al desarrollo olvidando su, también, dimensión comercial. En mi opinión, estos últimos Acuerdos deben tener, sin duda, una dimensión de cooperación al desarrollo, pero no únicamente, sino que deben tener también en cuenta su objetivo para el sector pesquero comunitario, el mantenimiento de la flota y el aprovisionamiento del mercado. En suma, pienso que lo más adecuado sería potenciar la articulación de la PCP y la Política de cooperación al desarrollo en la línea de lo establecido en el art. 178 CE. Además, habría que garantizar la cobertura por esta Política de las empresas mixtas que se creen a su socaire facilitando la cooperación económica entre los sectores privados de los países terceros y de la UE. Creo que esta solución es más acertada que la práctica que empieza a desarrollarse de los llamados Acuerdos privados de pesca que, a mi entender, ponen en peligro una pesca responsable y sostenible en los terceros Estados.
- Incrementar la presencia de la UE en las ORP, como marcos idóneos para la cooperación y gestión de los recursos vivos del alta mar. Poniendo en juego todas las posibilidades ofrecidas por la dimensión internacional de las diferentes Políticas comunitarias e intergubernamentales, con el fin de fortalecer su papel en las mismas. Además, estimo que es esencial desarrollar las competencias de estas Organizaciones, reforzando su estructura humana y material y dotándolas de una adecuada financiación. La eficacia de las mismas supondría un freno a dos fenómenos altamente preocupantes para la propia UE: uno, las veleidades expansionistas de ciertos

Estados ribereños y, otro, la pesca ilegal, no declarada y no controlada, practicada principalmente por los buques con pabellones de conveniencia. Respecto de este segundo fenómeno, la articulación de esta actuación comunitaria con el desarrollo de un comercio responsable en el marco de su Política de mercados pesqueros, obraría en pro de una pesca sostenible y responsable.

El Consejo de Ministros de la UE deberá aprobar antes del 31 de diciembre de 2002 las futuras líneas directrices de la PCP. La revisión de esta Política constituye una oportunidad histórica para llevar a cabo un examen global y en profundidad de la misma y, por lo que nos ha interesado en este estudio, de uno de sus elementos fundamentales, la conservación y gestión de los recursos pesqueros, adaptándola a los cambios operados en el escenario jurídico, económico y social de la pesca. En mi opinión, para que esta reforma tenga transcendencia debería ir en la línea de lograr la plena integración del sector pesquero comunitario en el Mercado interior y la aplicación al mismo de las normas relativas a las libertades fundamentales y a la libre competencia. Estos cambios deberían, también, fortalecer el papel de las Instituciones comunitarias en la gestión de los recursos pesqueros internos y externos en consonancia con el carácter exclusivo de las competencias comunitarias en la materia.

El futuro sería, desde mi perspectiva y por lo que se refiere a la Política de conservación y gestión de los recursos, una flota navegando, a estos efectos, bajo pabellón comunitario, formada por el conjunto de los buques de cada uno de los Estados miembros, practicando una pesca sostenible, económicamente rentable y ecológicamente responsable.

RÉSUMÉ

La Politique Commune de la Pêche, dans sa forme actuelle, prend fin le 31 décembre 2002. Pour préparer sa révision, la Commission européenne a présenté en mars 2001 son Livre Vert sur le futur de la PCP, ouvrant le débat sur la portée et le contenu de la réforme de cette politique.

Le présent travail se situe dans ce débat et prétend réfléchir sur le futur de la Politique de conservation et de gestion des ressources de la pêche de l'UE, qui constitue l'épine dorsale de la PCP, en proposant certains changements de celle-ci destinés, à notre avis, à favoriser le développement d'une pêche soutenable, économiquement rentable et écologiquement responsable.

Le travail se structure en deux parties, la première examine la dimension interne de cette Politique et, concrètement les thèmes d'accès aux eaux, le contrôle des exploitations, les mesures de conservation et les mesures de contrôle; et, la deuxième partie, sa dimension externe et, particulièrement, les accords internationaux de pêche et la participation de la CE dans les Organisations régionales de pêche.

L'idée centrale de cette étude est que la révision de cette Politique devrait aller dans le sens de réussir la pleine intégration du secteur de la pêche communautaire dans le Marché intérieur et l'application à celui-ci des normes relatives aux libertés fondamentales et à la libre concurrence. Il s'agirait, en somme d'éliminer les dérogations existantes actuellement qui empêchent la pleine réalisation du Marché unique de la pêche. Egalement il y est proposé de renforcer le rôle des Institutions communautaires dans la gestion des ressources de la pêche internes et externes en accord avec le caractère exclusif des compétences communautaires en la matière.

SUMMARY

The Common Fisheries Policy, in its current form, comes to an end on 31 December 2002. In order to prepare its review, in March 2001, the European Commission presented its Green Paper on the future of the CFP, opening the debate on the scope and content of this Policy's reform.

The present study figures within this debate. It attempts to reflect on the future of European Union's conservation and management of fishery resources Policy, which constitutes the backbone of the CFP. It proposes certain changes within the CFP, destined in our opinion, to favour the development of a sustainable fishing industry, which is both economically profitable and ecologically responsible.

This paper is divided into two partes. In the first part, the internal aspect of this Policy and more specifically subjects such as waters access, exploitation control, conservation and control mesures are examined. In the second, its external aspect and the fisheries international agreements and the participation of the EC in the fisheries regional Organizations in particular.

The main idea of this study is that this Policy's review should be in line the achievement of a complete integration of the Community fishing sector in the internal Market and the norms relative to the fundamental liberties and free competition should also be applied to it. In summary, it would be based on the elimination of the existing repeals which impede the true achievement of the Fishery Common Market. Equally, it proposes to strengthen the role of the Community Institutions regarding the management of the internal and external fishing resources in accordance with the exclusive nature of the Community competences in that field.

