

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTROL AMBIENTAL DEL ESTADO ESPAÑOL SOBRE LA PESCA EN EL MAR MEDITERRÁNEO¹

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ

Profesor Titular de Derecho Administrativo

*Investigador del Centre de Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)
y del Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició
Energètica (IU-RESCAT)
Universitat Rovira i Virgili
josepramon.fuentes@urv.cat*

ÓSCAR EXPÓSITO-LÓPEZ

Investigador Predoctoral de Derecho Administrativo

*Investigador del Centre de Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)
y del Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició
Energètica (IU-RESCAT)
Universitat Rovira i Virgili
oscarexlo@gmail.com*

Data de recepció: 19 de gener de 2023 / Data d'acceptació: 14 de març de 2023

RESUMEN: La pesca sostenible es un reclamo político y social cada vez más acuciante ordenado por las sensibilizaciones ambientales de la sociedad occidental y por la cada vez más alarmante falta de recursos pesqueros. Con el objetivo de reforzar la biodiversidad marina y la sostenibilidad económica pesquera se están aprobando normativas que, si bien afectan a todos los caladeros, se suele mencionar especialmente la importancia del Mediterráneo, gran afectado por milenios de actividad humana. Es necesario, por tanto, un

¹ Este trabajo se ha realizado dentro del Grupo de investigación de la Universidad Rovira i Virgili, del cual los autores son miembros, "Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad", reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

repasso y revisión de los controles administrativos existentes y los recursos de los que dispone el poder ejecutivo a fin de conocer la situación de la pesca mediterránea, sus afectaciones ambientales y económicas y las posibilidades reales de un control eficaz.

RESUM: La pesca sostenible és un reclam polític i social cada vegada més urgent ordenat per les sensibilitzacions ambientals de la societat occidental i per la cada vegada més alarmant manca de recursos pesquers. Amb l'objectiu de reforçar la biodiversitat marina i la sostenibilitat econòmica pesquera s'estan aprovant normatives que, encara que afectin a tots els caladors, és comú la menció especial a la importància del Mediterrani, gran afectat per mil·lennis d'activitat humana. És necessari, per tant, un repàs i revisió dels controls administratius existents i els recursos dels que disposa el poder executiu amb la finalitat de conèixer la situació de la pesca mediterrània, les seves afectacions ambientals i econòmiques i les possibilitats reals d'un control eficaç.

ABSTRACT: Sustainable fishing is an increasingly pressing political and social claim ordered by the environmental awareness of Western society and by the alarming lack of fishing resources. With the aim of reinforcing marine biodiversity and the economic sustainability of fisheries, new regulations are being sanctioned which, although they affect all fishing grounds, the importance of the Mediterranean, greatly affected by millennia of human activity, is usually mentioned. It is therefore necessary to review and review the existing administrative controls and the resources available to the executive branch to understand the situation of Mediterranean fishing, its environmental and economic effects, and the real possibilities of effective control.

PALABRAS CLAVE: Pesca sostenible — medio ambiente marino — potestad inspectora ambiental — áreas de protección marina — artes de pesca.

PARAULES CLAU: Pesca sostenible — medi ambient marí — potestat inspectora ambiental — àrees de protecció marina — arts de pesca.

KEYWORDS: Sustainable fishing — marine environment — environment authority inspection — marine protection areas — fishing gears.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA PESCA, EL MAR MEDITERRÁNEO Y LA PROTECCIÓN DE LA VIDA MARINA. 1. Marco jurídico y competencial de la protección marina y pesquera en el Mediterráneo. III. ¿RECUPERANDO LA TÉCNICA ARTESANAL DE PESCA? 1. Artes de pesca y protección marina. 2. Rentabilidad del arte. 3. Eterno debate: beneficio o medio ambiente. IV. SOBRE ÁREAS DE PROTECCIÓN, VEDAS, TOPES y ESFUERZO PESQUERO. 1. Delimitando el mar protegido. 2. Sobre las vedas, los topes y las tallas. 3. Limitación del esfuerzo pesquero. V. EL CONTROL ADMINISTRATIVO SOBRE LA PESCA. 1. Inspecciones en materia pesquera. 2. Régimen sancionador en materia de pesca y protección marina. 3. El control de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

“Els oceans no sols contenen la major part de l'aigua del planeta, sinó també la major part de la vasta varietat d'ésser vivents, molts d'ells encara desconeguts per a nosaltres i amenaçats per diverses causes. D'altra banda, la vida en els rius, llacs, mars i oceans, que alimenta gran part de la població mundial, es veu afectada pel descontrol en l'extracció dels recursos pesquers, que provoca disminucions dràstiques d'algunes espècies. Encara continuen desenvolupant-se formes selectives de pesca que malbaraten gran part de les espècies recollides. Estan especialment amenaçats organismes marins que no tenim en compte, com certes formes de plàncton que constitueixen un component molt important en la cadena alimentària marina, i de les quals depenen, en definitiva, espècies que fem servir per a alimentar-nos”, Francesc, 2015².

I. INTRODUCCIÓN

El mar Mediterráneo ha sido, desde los albores de la civilización occidental, un elemento fundamental para el desarrollo económico y social de los pueblos que conforman toda su circunvalación. Desde Europa, cuna de Grecia y Roma, hasta África, donde se situó Cartago o Egipto, pasando por Asia, con emplazamientos tan importantes como Constantinopla o Tiro; el mar ha proporcionado un intercambio de productos y culturas sin igual y, además, alimento durante milenios a los ciudadanos de los países costeros. Lo que diferencia aquellos tiempos de los actuales es el avance tecnológico tanto en el sector naviero como

² Francesc, «Carta Encíclica *Laudato Si'* sobre la cura de la casa de tots», núm. 40, 24 maig 2015, p. 18.

pesquero, de manera que surcar los mares y cazar presas para alimentar a nuestras poblaciones resulta mucho más sencillo, pero con la problemática de que existe una población mucho más abultada, a la cual debe incluirse ya no sólo la costera, sino también la del resto del territorio, y a ello se suma el comercio internacional del cual los países son parte. La pesca actual ya no está pensada para capturar lo necesario para subsistir y vender al por menor, sino para recabar grandes beneficios en base a un sistema de explotación del mar que ocasiona, en una zona marina tan diversa a nivel internacional, un sangrado de biodiversidad alarmante. Los Estados, dándose cuenta del problema que este hecho supone para ellos mismos, están comenzando a tomar medidas cada vez más próximas a la protección ambiental de los territorios marinos a fin de vendar las heridas del Mediterráneo e intentar sanarlas. A tal fin, existen multitud de controles por parte de los ejecutivos que en el caso de España pueden dividirse entre controles administrativos previos y posteriores a la actividad pesquera. Éstos se analizarán para comprender las acciones que toma la costa ibérica y balear como parte del problema y de la solución en aras de proteger la vida marina y el futuro de los recursos pesqueros en este mar de historia milenaria.

II. LA PESCA, EL MAR MEDITERRÁNEO Y LA PROTECCIÓN DE LA VIDA MARINA

El medio marino es un sistema natural que, a pesar de ser inaccesible al ser humano de manera directa, a diferencia de la tierra, los avances tecnológicos durante la historia han permitido que sea explotado y usado de distintas maneras hasta llegar a un punto en el cual sufre importantes impactos y presiones a nivel ambiental. Y ello, porque “los ecosistemas marinos desempeñan un papel determinante en nuestras vidas y son un factor importante para el desarrollo económico, el bienestar social y la calidad de vida”³.

En el mar Mediterráneo, fruto de su historia y civilización, este aspecto puede verse mucho más agravado que en otros lugares más amplios o alejados de la civilización. Ejemplos de este hecho son la pesca, de la cual se nutre una cada

³ Josep Ramon Fuentes i Gasó, "Avances en la protección y conservación del medio marino español. El nuevo marco para la ordenación del espacio marítimo" en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII, núm. 1, 2017, p. 3.

vez mayor población europea, africana y asiática, el turismo incentivado por el transporte recreativo de personas, el traslado involuntario de especies exóticas invasoras que perjudican gravemente los ecosistemas marinos⁴ y el transporte de mercancías. Sin embargo, y a pesar de su importancia histórica y comercial, resulta también un importante enclave natural y de biodiversidad que debe ser protegido ya que dos de cada tres especies que lo habitan son endémicas del Mediterráneo, resultando en uno de los 25 puntos calientes de biodiversidad que existen en todo el mundo⁵. A pesar de la importancia del Mediterráneo, el estudio estratégico ambiental de 2022 elaborado por el Gobierno de España destaca que el estado de la conservación de especies (en el sexenio 2013-2018) era altamente desfavorable, con un 73,95% de las especies con esta consideración, de las cuales casi el 30% estaba considerado dentro de un estado de conservación malo (nomenclatura del informe para el peor de los estados). En consecuencia, un gran número de especies endémicas mediterráneas se encuentran en la actualidad en la Lista Roja de la UICN⁶, así como existen muchas otras especies las cuales se pone en duda su situación debido a una insuficiencia manifiesta de datos como para poder ser catalogadas en algún listado. Este hecho deviene en una situación de peligro ambiental relevante a nivel marino aupado por la destrucción y degradación de hábitats, la contaminación y la explotación no sostenible⁷. Es sobre este último punto sobre

⁴ Siendo, tal y como destaca Pedro Brufao Curiel, "Las especies exóticas invasoras y el derecho, con especial referencia a las especies acuáticas, la pesca recreativa y la acuicultura", en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. III, núm. 1, 2012, p. 12, el tráfico marino un instrumento internacional problemático al ocasionar éste, de manera involuntaria, invasiones biológicas de especies exóticas invasoras tales como el mejillón cebra (*Dreissena polymorpha*), la almeja asiática (*Corbicula fluminea*), el camarón oriental (*Palaemon macrodactylus*), el mejillón dorado (*Limnoperna fortunei*) y el cangrejo chino (*Ericheir sinensis*).

⁵ Así lo defendían Nieves García y Annabella Cuttelod, "Pérdida de biodiversidad en el Mediterráneo: causas y propuestas de conservación", en *Memorias R. Soc. Esp. Hist. Nat.*, 2ª ep., 10, 2013, pp. 42-43 al esclarecer que son endémicos "la mitad de los cangrejos, el 48% de los reptiles, un cuarto de los mamíferos, el 14% de las libélulas, el 4% de los tiburones y rayas, el 3% de las aves y un 32% de las plantas acuáticas evaluadas hasta la actualidad".

⁶ La Lista Roja de Especies Amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza es, de acuerdo con la propia organización, "un indicador crítico de la salud de la biodiversidad del mundo. Mucho más que una lista de especies y su estado, es una poderosa herramienta para informar y catalizar acciones para conservación de biodiversidad y cambios de políticas, que son críticos para proteger los recursos naturales que necesitamos para sobrevivir. Provee información acerca de distribución, tamaño poblacional, hábitat y ecología, uso y/o tráfico, amenazas, y acciones de conservación que ayudarán a brindar información para decisiones de conservación necesarias". Puede consultarse esta información, así como la propia lista actualizada en <<https://www.iucnredlist.org/>> [Última consulta, 02 de enero 2023].

⁷ Nieves García y Annabella Cuttelod, «*Pérdida de biodiversidad en el Mediterráneo...*» cit. p. 53.

el cual se centrará el estudio, entendiéndolo como uno de los tres factores clave del peligro para la biodiversidad marina en el Mediterráneo y la importancia que puede tener un control jurídico y administrativo a la hora de paliar las consecuencias ambientales. Los efectos de la pesca en la biodiversidad marina provienen, en consecuencia, de las capturas o muertes incidentales, descartes, especies objeto de control por ser consideradas perjudiciales para la pesca o acuicultura, daño a los fondos y pesca ilegal⁸. Entendiendo, en este sentido, las capturas incidentales como especies que no son objeto de comercialización (tales como aves marinas, tortugas...); los descartes como la devolución al mar de especies no deseadas; las especies objeto de control son aquellas consideradas tóxicas; el daño a los fondos marinos mediante la pesca de arrastre⁹ o por la aportación de nutrientes a los fondos como es el caso del desastre natural del Mar Menor en la Región de Murcia (España) y; finalmente, la pesca ilegal, que es uno de los mayores retos para la sostenibilidad de los recursos marinos a nivel mundial debido al descontrol poblacional marino que implica y por cuya importancia merece un apartado propio¹⁰. Sin embargo, la vida submarina no es la única afectada por la pesca comercial, y es que las aves marinas, por ejemplo, también son víctimas de esta actividad existiendo una gran presión biológica¹¹ debido a capturas accidentales. Lo cual supone que la pesca no afecta únicamente a la biodiversidad subacuática, sino también a aquella que vive de los propios recursos del mar.

⁸ De acuerdo con el Resumen no técnico del estudio ambiental estratégico del programa operativo del fondo europeo marítimo de pesca y acuicultura 2021-2027. p. 12.

⁹ La Estrategia marina de la demarcación levantina-balear (Parte IV). p. 104, calcula que ha existido en el período 2011-2016 un 0.13% de la superficie de la demarcación levantino-balear que ha sufrido perturbaciones en el fondo marino (311 millones de m²). Importante es destacar que, para el cálculo, no se ha tenido en cuenta el factor de la pesca de arrastre que se cree en la evaluación que podría doblar esta cifra por sí sola. Asimismo, se destacan una gran cantidad de puertos mediterráneos que podrían estar sometidos a una alta probabilidad de alteración de su fondo marino como son Tarragona, Ibiza, Alicante o Castellón. p. 104.

¹⁰ Vid. *Infra*. 5.3. El control de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

¹¹ De acuerdo con la Estrategia marina de la demarcación levantina-balear (Parte IV). p. 59, especies como la pardela cenicienta (*calonectris*), la pardela pichoneta (*puffinus*), el cormorán (*phalacrocorax*) y, en menor proporción, las gaviotas de audouin (*larus audouinii*), se ven en un grave riesgo debido a estas prácticas.

1. Marco jurídico y competencial de la protección marina y pesquera en el Mediterráneo

A pesar de la importancia del mar, “en nuestro ordenamiento jurídico se ha tardado mucho en ordenar y proteger el medio marino de forma integrada. Hasta la última década del siglo XX sólo que se adoptaron regulaciones sectoriales sobre el medio marino, sin una visión de conjunto que integrara las múltiples actividades que se realizan en el mar”¹². El marco competencial ambiental español está ampliamente repartido entre todos los estratos administrativos (nacional, autonómico y local) de acuerdo con las normas competenciales constitucionales. Sin embargo, lo que diferencia la protección de la vida marina del resto de protecciones ambientales es la propia situación marítima que posee unas especialidades destacables en el ámbito pesquero, las cuales se ven claramente limitadas al ámbito estatal debido a que el artículo 149.1.19.a dota de competencia exclusiva al Estado en materia de pesca marítima¹³. El legislador, con este hecho en mente, ya decidió solventar las posibles discrepancias que pudieran existir a nivel competencial en protección marina con las Administraciones de otros ámbitos territoriales mediante el artículo 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante LPNB) cuyo título es "competencias de las Administraciones Públicas sobre biodiversidad marina". Así, corresponde a la Administración General del Estado la competencia en protección de la biodiversidad y del patrimonio marino respecto a todas las especies, hábitats o áreas críticas marinas tanto en la en la zona económica exclusiva, como en la plataforma continental, y en espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar. Asimismo, también le corresponde la limitación o prohibición de navegación de naves por espacios marinos. En este sentido limitante a la competencia autonómica ambiental, también cabe destacar la STS

¹² Josep Ramon Fuentes i Gasó, «*Avances y protección y conservación...*» cit. p. 3.

¹³ Sobre la definición de pesca marítima ha existido controversia que, finalmente, fue zanjada por el Tribunal Constitucional cuando definió en su STC 147/1998, de 7 de julio, FJ 7 que por concepto de pesca marítima "hay que entender la regulación de la actividad extractiva y, como presupuesto de ella, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros", por lo cual la competencia en pesca marítima "incluye la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca)".

2786/2011, de 10 de mayo, FJ 3, destaca que "Las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente se extienden [...] a las aguas interiores y a los islotes ubicados en las mismas". En añadidura, la disposición adicional primera de la LPNB preceptúa que la protección, conservación y regeneración de los recursos pesqueros en las aguas exteriores se regulará por la Ley de Pesca Marítima del Estado. Por lo cual es posible comprender que la actuación autonómica en pesca marítima es muy limitada y por tanto será necesario centrarse, primordialmente, en la legislación nacional —destacando la posibilidad de solicitar, aun así, cooperación a las Administraciones Autonómicas en estas materias—¹⁴.

Para poder comprender las maniobras jurídicas adoptadas en los últimos años es necesario primero comprender los objetivos y finalidades que persiguen estas normas, para lo cual es importante aclarar primero que el interés normativo español podría tener su epicentro —en lo que se refiere a pesca y materia ambiental— en el plan de la Agenda 2030. Ésta, en su Objetivo de Desarrollo Sostenible 14, sobre la protección de la vida marina, destaca importantes frentes de actuación contra la pesca no sostenible de manera que se pone como objetivo establecer una actuación eficaz¹⁵ que actúe desde tres ámbitos diferentes¹⁶: una normativa eficaz que ponga fin a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas y fomentar el acceso de los pescadores artesanales al mercado y a los recursos marinos. Asimismo, también existen objetivos respecto al ámbito de las subvenciones en esta materia. Así, se analizarán las normas españolas en busca de estos elementos en lo que

¹⁴ Vid. Judit Gifreu i Font, "La protección y utilización del demanio marítimo-terrestre a propósito de la reciente jurisprudencia constitucional. Hacia una ordenación integrada y sostenible del litoral de Cataluña" en *Práctica Urbanística*, núm. 140, 2016, pp. 1-35.

¹⁵ Parece necesario incidir en el aspecto de la eficacia de acuerdo con el objetivo decimocuarto, pues este parece estar preocupado por el hecho de que las medidas que se han tomado hasta el momento en el marco de la protección marina en materia pesquera no han surtido los efectos deseados y, debe recordarse sobre ello, que la eficacia es uno de los principios fundamentales de la actuación administrativa. Es por ello por lo que las normas que establezcan limitaciones y controles deben tener muy presente este principio de eficacia para permitir que las Administraciones tengan la capacidad de actuar de manera efectiva, esto es que la normativa se aplique y logre los objetivos propuestos. En este sentido, en España la eficacia debe ser siempre una máxima administrativa que viene impuesta por el artículo 103.1 de la Constitución Española.

¹⁶ Es posible consultar esta información en la página habilitada a fin de informar sobre la Agenda 2030 por el Gobierno de España: <<https://www.mdsocialesa2030.gob.es>> [Última consulta, 02 de enero de 2023].

respecta a la pesca en el mar Mediterráneo, comenzando por la protección marina, en general, y acabando por las limitaciones pesqueras, en concreto.

En lo que se refiere a la protección de la vida marina, la regulación jurídica española viene definida por la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (en adelante LPMM) donde cabe destacar unos objetivos de protección de la vida marina claramente inspirados en el sentido antropocéntrico del artículo 45 de la Constitución Española, esto es, que la protección del medio ambiente se basa en garantizar el bienestar humano y es por ello por lo que es importante protegerlo. Esta protección se pondera dependiendo de las casuísticas de la materia, protegiéndola de distinta forma según las características físicas y económicas (entiéndase de si se trata de un recurso renovable o no, de si es energético o alimenticio, o de su nivel de interés económico...). En pesca marítima, por tanto, se enfrentan la biodiversidad marina y la salud de los fondos marinos contra la calidad de vida de los trabajadores del sector y la del resto de ciudadanos que consumen este alimento¹⁷. Así, el artículo 4.1 destaca que debe minimizarse la contaminación marina "que provoquen o puedan provocar efectos nocivos, como perjuicios a los recursos vivos y a los ecosistemas marinos –incluida la pérdida de biodiversidad–, riesgos para la salud humana, obstáculos a las actividades marítimas, especialmente a la pesca", entre otros. El interés antropocéntrico, como se comenta, se observa por sí sólo. Ahora bien, en materia pesquera y protección marina no existe, más allá de lo comentado, una extensa regulación. Se trata, la LPMM, de una norma cuyo interés para el estudio reside en la creación de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (en adelante RAMPE) y, además, en la obligatoriedad del artículo 10 de elaborar permanentemente un programa de seguimiento de diversos aspectos del bienestar marino pero que incluyen, a efectos e interés del estudio, los efectos de las presiones biológicas derivadas de la extracción o mortalidad / lesiones de especies silvestres, incluidas especies objetivo y no objetivo (mediante la pesca comercial y recreativa y otras actividades).

¹⁷ Ana Sánchez Lamelas, *La Ordenación Jurídica de la Pesca Marítima*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000, p. 106.

En lo referente a la pesca marítima, la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado (en adelante LPME) tiene como primer objetivo "velar por la explotación equilibrada y responsable de los recursos pesqueros, favoreciendo su desarrollo sostenible y adoptar las medidas precisas para proteger, conservar y regenerar dichos recursos y sus ecosistemas". Esta norma establece los mecanismos de inspección, control y sanción en materia pesquera en mar exterior y recoge una serie de infracciones en lo que se refiere a especies y protección marina que son reseñables. Ahora bien, en lo que se refiere a protección marina *per se*, resultaba ésta en una norma esencial en lo que a protección ambiental y pesca se refierería debido a las capacidades ejecutivas que confiere. Sin embargo, la norma ha sido derogada parcialmente por la nueva Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera (en adelante LPSIP), cuya disposición derogatoria única preceptúa que "se derogan los capítulos I, II, III, IV y V del título I; el título IV, el artículo 57 y la disposición adicional primera de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado". Como es lógico, esto incluye en general aquellos mecanismos por los cuales se fomenta la pesca sostenible y la protección ambiental para redactarlo de nuevo en el nuevo cuerpo normativo. La antigua norma, en esta materia, tenía especial interés en el Capítulo III, Título I, sobre medidas de protección y regeneración que incluye en su seno las zonas de protección; en segundo lugar, existía la declaración de intenciones emitida por el artículo 84, en el cual se anunciaba que se fomentaría la investigación en pesca sostenible y protección del medio marino; asimismo, también se deroga el Capítulo II, Título I, que versaba sobre las medidas de conservación de los recursos pesqueros, lo cual dotaba a la Administración con la capacidad de limitar o prohibir la pesca mediante vedas cuando sea necesario para regenerar recursos pesqueros. Todos estos aspectos deberán ser tratados de acuerdo con la nueva normativa, de manera que podrán compararse también los cambios normativos ya que la LPSIP introduce modificaciones, ampliaciones y nuevos conceptos de control a la normativa previa como es la limitación del esfuerzo pesquero.

En el ámbito reglamentario debe ponerse especial atención, también, a la regulación específica que ofrece el Real Decreto 502/2022, de 27 de junio, por

el que se regula el ejercicio de la pesca en los caladeros nacionales, el cual tiene por objeto, de acuerdo con su artículo primero:

establecer normas comunes de ordenación y gestión de la actividad de los buques censados en las modalidades de arrastre de fondo, cerco y artes menores que ejerzan su actividad pesquera en aguas exteriores de los caladeros nacionales Cantábrico y Noroeste, Golfo de Cádiz y Mediterráneo; palangre de fondo que ejerzan su actividad pesquera en aguas exteriores de los caladeros nacionales Cantábrico y Noroeste o Mediterráneo [...] a efectos de mejorar la adaptación de su capacidad extractiva al estado de los recursos pesqueros y asegurar la sostenibilidad económica, social y ambiental de la actividad pesquera.

Por lo tanto, este Real Decreto se erige con la voluntad de controlar el sistema pesquero en distintos caladeros, entre los cuales se encuentra el Mediterráneo, a fin de lograr un sistema sostenible de pesca. La norma, como no podría ser de otro modo, será de aplicación para buques de pabellón español censados en las modalidades de arrastre de fondo, cerco, volanta, palangre de fondo, rasco y artes menores, pero, en el caso especial del Mediterráneo, no únicamente será aplicable en aguas nacionales sino que también lo será en alta mar¹⁸ de acuerdo con el artículo 1.2 del mismo Real Decreto. Esta norma, en consecuencia, resulta de vital importancia para el futuro de la pesca española sostenible en el Mediterráneo¹⁹.

Finalmente, debe mencionarse que existe en la actualidad una intención de crear un paquete de normas que modernice el ámbito jurídico pesquero. Este plan se compone de tres normas de las cuales una acaba de entrar en vigor, la LPSIP. Por otro lado, está en tramitación el Anteproyecto de Ley de modernización del control y la inspección contra la pesca ilegal²⁰, que parece tener la intencionalidad de ser una nueva herramienta que refuerce la inspección

¹⁸ Debe entenderse este concepto de acuerdo con lo preceptuado en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. Es, por tanto, el espacio marítimo excluido del mar territorial, las aguas archipelágicas, las aguas interiores y la zona económica exclusiva, donde se permite a los Estados que ejerzan, de forma pacífica, la pesca —entre otras facultades—.

¹⁹ En este sentido, tal y como define el artículo 2, si únicamente afectase al caladero Mediterráneo y no a alta mar, la disposición sólo se aplicaría en las aguas del Caladero Nacional ubicadas en el mar Mediterráneo, delimitadas por el oeste por el meridiano de punta de Tarifa, incluidas las provincias marítimas de Algeciras, Ceuta y Melilla, en longitud 05° 36' 39,7" oeste, y por el este por la frontera con Francia. De este modo, también se aplica en alta mar.

²⁰ Aprobado en primera lectura por el Consejo de Ministros en fecha de 28/12/2022.

administrativa. Este anteproyecto legal busca la inclusión nuevas infracciones y sanciones a las ya vigentes en la Ley de Pesca Marítima del Estado, de manera que se refuercen los aspectos disuasivos y represivos de la norma en materia de pesca ilegal. En el ámbito de control e inspección también existe la intencionalidad de que la nueva norma ordene y extienda significativamente los mecanismos existentes en la actualidad y que añada novedades tecnológicas y digitales a estas herramientas inspectoras, adaptándolas a las capacidades informáticas actuales. Finalmente, el paquete de modernización legislativa pesquera acabaría con una ley planeada y destinada a la digitalización y ordenación del sector y la comercialización. Esta última norma, sin embargo, corre el riesgo de no llegar a aprobarse por la proximidad de elecciones generales, de manera que existe la posibilidad de que el paquete legal quede incompleto.

III. ¿RECUPERANDO LA TÉCNICA ARTESANAL DE PESCA?

1. Artes de pesca y protección marina

Tal y como dispone el artículo 17.1 LPSIP, únicamente podrán ser utilizados en pesca marítima aquellas artes expresamente autorizadas. Existen distintas artes de pesca, cada una con diferentes implicaciones para el medio marino por su efectividad y sus connotaciones. Dentro de la pesca comercial, entendida como aquella que se comercializa a través de canales oficiales y que lleva un registro de venta en lonjas²¹, existen distintas variedades de artes de pesca:

- (a) Artes menores. Catalogados por el artículo 29 del RD 502/2022, se clasifican en artes de enmalle y/o enredo, artes de parada, artes de anzuelo y artes de trampa. Los primeros son definidos por el artículo 30 de la misma norma como "aquéllos formados por uno o más paños de red armados entre dos relingas, la superior provista de elementos de flotación y la inferior de lastres". El arte de parada, únicamente empleable en el Mediterráneo son aquellos que define el artículo 31 como "artes fijos de red, similares a la almadraba, pero de dimensiones mucho más reducidas, y que se calan perpendicularmente a la costa con uno de los extremos

²¹ Así la define la Estrategia marina de la demarcación levantina-balear (Anexo III). P. 75.

fijado a tierra y el otro fijado mediante elementos de flotación y de anclaje o fondeo". Las artes de anzuelo son los que utilizan como elemento básico el anzuelo, tal y como expone el artículo 33 y, finalmente, las artes de trampa o nasas se definen por el artículo 35 como "artes que se calan fijos al fondo y actúan a modo de trampa para la captura de diversas especies".

- (b) Arrastre de fondo. El artículo 10 del RD 502/2022 define esta modalidad de pesca como aquella "que se ejerce por uno o dos buques que, haciendo uso de la potencia motriz de su motor, remolcan, en contacto con el fondo, de manera activa, un arte de red con objeto de capturar especies marinas destinadas al consumo humano o a la industria de transformación".
- (c) El arte de cerco se configura, de acuerdo con el artículo 17, por el uso de "una red de forma próxima a la rectangular, cuyos extremos terminan en puños, que circunda cardúmenes de especies pelágicas y se cierra por su parte inferior por medio de un cabo denominado jareta que pasa a través de una serie de anillas a lo largo de la relinga inferior o burlón y hace que la red pueda fruncirse y cerrarse, dando lugar al embolsamiento del pescado".
- (d) Artes polivalentes. Se entiende por éstos las artes de volanta, rasco y palangre de fondo, recogidos en los artículos 21 a 28 del RD 502/2022, y que se basan en el uso de enmalles fijos al fondo con diferentes características entre ellos.

A pesar de estas descripciones, avisa el nuevo artículo 17.2 LPSIP que el Gobierno podrá, previa consulta a los afectados y a las Comunidades Autónomas, "establecer las características técnicas y condiciones de empleo de las artes, aparejos y dispositivos de pesca autorizados para las distintas modalidades de pesca, así como las de su transporte y arrumaje, la prohibición de su tenencia a bordo, así como las medidas de mejora e innovación de las mismas que, con base en la mejor información científica disponible, aconseje el estado de los recursos". Por lo tanto, siendo las expuestas las características principales, éstas pueden verse moduladas dependiendo del caladero en el que se esté faenando cuando el Gobierno lo considere necesario para el fomento de esta pesca sostenible. Este es un aspecto a tener en cuenta que, si bien contará

con la opinión de las empresas pesqueras afectadas, no deja de ser un posible problema de seguridad jurídica para ellas.

En el mar Mediterráneo, estas artes son utilizadas con mayor o menor frecuencia y, de acuerdo con los cálculos del Ministerio para la Transición Ecológica, se dividen en los siguientes porcentajes: 59,4% son artes menores, el 26,5% arrastre de fondo, el 9,2% cerco y el resto palangre de fondo y de superficie²².

Sobre las artes de pesca, sin embargo, existen determinadas prohibiciones que están extendidas en todo el ámbito comunitario en el marco mediterráneo y que son, de acuerdo con el artículo 8 del Reglamento (CE) nº 1967/2006 del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2847/93 y se deroga el Reglamento (CE) nº 1626/94, la utilización de "a) sustancias tóxicas, soporíferas o corrosivas, b) aparatos generadores de descargas eléctricas, c) explosivos, d) sustancias que puedan explotar si se mezclan, e) dispositivos remolcados para la recogida de coral rojo, o cualquier otro tipo de coral u organismos parecidos, f) martillos neumáticos u otros instrumentos de percusión para la recogida, en particular, de moluscos bivalvos que se incrustan en las rocas, g) cruces de San Andrés y palas similares para la recogida, en particular de coral rojo cualquier otro tipo de coral u organismos parecidos, h) paños de red cuya malla tenga un tamaño inferior a 40 mm para los remolcadores de fondo". Asimismo, tampoco podrán utilizarse las redes de fondo para capturar determinadas especies²³. Tampoco será posible utilizar arpones submarinos cuando se disponga de respiración submarina o cuando sea de noche, amanecer o atardecer.

Además, en el ámbito nacional, comienzan a surgir también prohibiciones respecto a las artes de pesca. En lo que se refiere a la pesca de arrastre, siendo ésta la más controvertida, el artículo 13 del RD 502/2022, prohíbe expresamente "la utilización de artes de arrastre pelágico y semipelágico", simultanear la actividad pesquera de arrastre de fondo con otra modalidad de pesca y la pesca con artes de arrastre de anchoa (*Engraulis encrasicolus*), sardina (*Sardina*

²² Estrategia marina de la demarcación levantina-balear (Anexo III). P. 75.

²³ Atún blanco (*Thunnus alalunga*), atún rojo (*Thunnus thynnus*), pez espada (*Xiphias gladius*), japuta (*Brama brama*) y determinados tiburones (*Hexanchus griseus*; *Cetorhinus maximus*; *Alopiidae*; *Carcharhinidae*; *Sphyrnidae*; *Isuridae* y *Lamnidae*).

pilchardus) y bonito del norte (*Thunnus alalunga*), así como cualquier otra especie de túnidos, quedando por tanto prohibida además la tenencia a bordo, transporte, desembarque y descarga de dichas especies. Sin embargo, en el caso del Mediterráneo sí que se podrá autorizarse la captura de hasta un 10% en peso de sardina (*Sardina pilchardus*), anchoa (*Engraulis encrasicolus*), alacha (*Sardinella aurita*) y estornino (*Scomber japonicus*). Se prohíbe, también, el uso de tangones, cualquier dispositivo aplicado al arte o a la maniobra que produzca el efecto de reducir la malla. La tenencia a bordo y uso de redes de malla inferior a la permitida, o en su caso, en la autorización respectiva y, en el Mediterráneo, la pesca utilizando más de un buque formando pareja. Asimismo, otra limitación para el arrastre de fondo en el mar levantino la supone el artículo 15.3, que establece que "en el caladero Mediterráneo la pesca de arrastre de fondo sólo podrá ejercerse en fondos superiores a la isóbata de 50 metros²⁴". También deberá tenerse en cuenta, en el ámbito nacional, que de acuerdo con el artículo 17.3 LPSIP aquellas artes que contengan plástico y sus residuos, es decir, "cualquier arte de pesca que se ajuste a la definición de residuo, incluidos todos los componentes separados, sustancias o materiales que formaban parte del arte de pesca o estaban unidos a él cuando se descartó. Se incluyen también los artes de pesca y sus componentes abandonados o perdidos" (art. 2.º de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular) estarán sujetos a la Ley de Residuos, así como al régimen reglamentario de responsabilidad ampliada del productor del Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases.

2. Rentabilidad del arte

Sin embargo, debe entenderse que el interés económico en muchas ocasiones se antepone al bienestar ecológico del medio ambiente que se explota. Este hecho puede ocasionar que, dependiendo de los beneficios de unas artes u otras, se prefiera desde los poderes públicos una posición pasiva mientras se alardea de objetivos activos. En este sentido, es primordial acudir a la realidad

²⁴ Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el artículo continúa con un par de limitaciones más restrictivas: "en aguas exteriores de determinadas zonas del litoral de la Comunidad Autónoma de Cataluña y en parte del litoral de la Comunitat Valenciana se prohíbe la utilización de redes de arrastre dentro del límite de las tres millas náuticas costeras o de la isóbata de 50 metros cuando esta profundidad se alcance a menor distancia".

económica pesquera, dependiendo del tipo de arte, para comprender el porqué de esta inactividad.

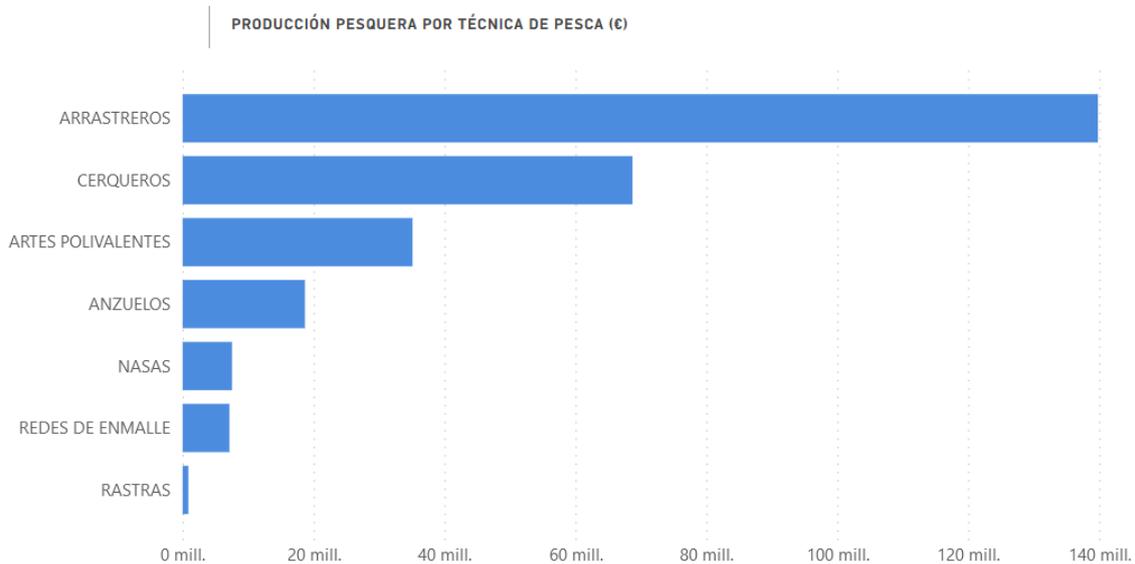


Ilustración 1. Producción pesquera por técnica de pesca en el Mediterráneo (€), año 2020²⁵

Si bien pueden variar los números de un año al otro, la realidad estadística del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación demuestra que en los años anteriores se mantienen los datos lo suficientemente estables como para afirmar que es una tendencia que se repite en el tiempo y, por ende, es una realidad que todos los años la modalidad de arrastre es la que más beneficios produce, y con mucha diferencia, sobre las otras artes de pesca. Se recalca, además, que estos beneficios los obtiene este arte siendo que únicamente el 26.5% de los pesqueros utilizan esta modalidad en su actividad, seguidos por los cerqueros, que son un 9.2%. Con esta gráfica en la mano, por tanto, es fácilmente comprensible que un sector tan importante como el de la pesca, que aporta pingües beneficios a la economía nacional, y con un muy importante grado de activos de arrastre, tenga el beneplácito de la pasividad estatal en su actividad diaria en contra de la protección ambiental²⁶.

²⁵ Información extraída de la web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). <<https://www.mapa.gob.es>>

²⁶ Aunque estabilidad (de nuevo) como objetivos estratégicos en el marco de protección del medio ambiente marino "Reducir la intensidad y área de influencia de las presiones antropogénicas significativas" teniendo, en su punto de mira "la pesca con artes y aparejos de fondo". Así, *vid.* Estrategia marina de la demarcación levantina-balear (Parte V) p. 52.

3. Eterno debate: beneficio o medio ambiente

El carácter antropocéntrico con el que el Estado visualiza el derecho a un medio ambiente adecuado, situándolo de forma supeditada en muchos casos al bienestar social, permite esta visión economicista de la protección ambiental. Así, la STC 102/1995, de 26 de junio, en su FJ 5, resalta esencialmente este aspecto al determinar que el medio ambiente "consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. Las personas aceptan o rechazan esas posibilidades, las utilizan mal o bien, en virtud de la libertad humana. El medio no determina a los seres humanos, pero los condiciona", sobre lo cual continúa estableciendo, ya de forma clara que el medio ambiente "es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí". Este ejemplo, el de la pesca de arrastre y, en general, la pesca no sostenible, es uno de los casos más claros de la permisividad del Estado con estas prácticas contraproducentes para el medio ambiente, estando ampliamente legitimada por la Constitución y la democracia al depender, la sociedad occidental, y en concreto la española, de una necesidad de consumo rápido de recursos naturales para reactivar la economía, aun medianamente estancada desde hace más de una década. En este sentido, Casado Casado, apunta al menoscabo que esta visión puede ocasionar sobre el medio ambiente mediante la modificación de las normas del conjunto administrativo, el recorte presupuestario o la limitación de la importancia ambiental, como de hecho está ocurriendo actualmente²⁷.

Si bien el debate en el siglo pasado tenía un resultado de lo más evidente, anteponiendo el bienestar humano por encima de la protección ambiental, lo cual se refleja perfectamente en el cuerpo constitucional, existe hoy en día, derivado de la evolución social, una discusión más viva sobre el tema que pone en duda el mero carácter utilitarista del medio ambiente en lo que a recursos se refiere y

²⁷ Lucía Casado Casado, "Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el derecho ambiental en España", en *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 9, 2018, pp. 24-27.

valora, también, la dignidad y esencia misma del englobado ambiental²⁸. En este sentido, no debe irse demasiado lejos en el panorama jurídico al verse, cada vez más, objetivos ambientales que buscan reducir esta pesca de arrastre, entre otras de las prácticas que económicamente son viables pero que por su descalabro ambiental pasan a ser rechazadas socialmente. Se pone de relieve, finalmente y sobre esta cuestión, que la realidad estatal y constitucional a día de hoy, y tal y como especifica la Constitución Española en su artículo primero, es que España se constituye como un Estado Social y Democrático de Derecho. La consecuencia directa de este hecho, que cuesta asumir a nivel jurídico pero que en la realidad sí que es posible observar, es la siguiente: no se persigue, en el caso del Estado Social, el cumplimiento de las normas jurídicas *per se*, sino la consecución de los objetivos marcados a la hora de crear estas normas jurídicas²⁹. En definitiva, es una cuestión en liza que tiene una solución sociológica y jurídica dispar y, por tanto, difícil de solventar. Sin embargo, la realidad futura pasa por un sistema más sostenible de recursos naturales que permita garantizar la subsistencia humana, lo cual tiene como consecuencia preceptos como el artículo 40 del RD 502/2022 el cual determina que: "las Administraciones Públicas contemplarán acciones encaminadas a incentivar la incorporación de equipos en los buques que limiten o eliminen el impacto de la actividad pesquera sobre el ecosistema".

IV. SOBRE ÁREAS DE PROTECCIÓN, VEDAS, TOPES Y ESFUERZO PESQUERO

1. Delimitando el mar protegido

En el marco de la protección marina y la delimitación de mar protegido existe una importante herramienta que tiene su origen en el artículo 33 LPNB, con la creación de Áreas Marinas Protegidas (AMP), las cuales define como "espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que, en razón de su rareza, fragilidad, importancia o

²⁸ Juan-Cruz Alli Turrillas, *La protección de la biodiversidad. Estudio jurídico de los sistemas para la salvaguarda de las especies naturales y sus ecosistemas*, Dykinson, Madrid 2016. P. 42.

²⁹ Ángeles Galiana Saura, *La ley: entre la razón y la experimentación*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2008, pp. 211-212.

singularidad, merecen una protección especial"³⁰. Debido a su característica protección, su delimitación y la comparación con los objetivos de conservación marítima propuestos a nivel internacional por la Agenda 2030, es posible afirmar que el monitoreo de las AMP por parte de las Administraciones u otras organizaciones pueda resultar, además, en beneficios añadidos a los expuestos normativamente. En este sentido, por ejemplo, puede llegar a proporcionar información valiosa y útil a estos fines de control y resiliencia del medio ambiente marino³¹, lo cual deja entrever nuevas posibilidades para estas áreas que permiten un margen de actuación superior y más beneficioso ambientalmente del recogido a nivel legal si se saben explotar con inteligencia. Estas AMP han sido, tradicionalmente, el primer instrumento de protección ejercido por la Administración pesquera para favorecer e intentar garantizar la repoblación de las especies marinas, haciéndose éstas pasar por áreas de protección cuando de hecho eran medidas de vedas pesqueras o reservas marinas³². Estas áreas se incorporarán, como espacios naturales protegidos, y de acuerdo con la LPMM a la RAMPE que, de acuerdo con el artículo 26 LPMM estará constituida por estas mencionadas áreas, así como por otras zonas —como la Red Natura 2000, o las Zonas Especiales de Conservación, entre otros—. Estas áreas y la propia red estarán gestionadas, de acuerdo con el artículo 28 LPMM, por la Administración General del Estado. Este aspecto de interrelación entre espacios protegidos sitúa a la red como una herramienta de inventario de hábitats que proporciona una información contrastada y mejora el conocimiento científico a la vez que permite la mejora del control y la gestión combinada de las distintas especialidades de las zonas de protección marina, lo cual resulta en la posibilidad de que la Administración pueda tener, desde la red, una visión amplia de las necesidades relacionales e individuales que presentan estas áreas³³. La

³⁰ La declaración y gestión de una AMP se realizará por las Comunidades Autónomas siempre y cuando contenga un espacio marítimo-terrestre y por la Administración General del Estado cuando sea exclusivamente marítimo tal y como puede deducirse de los artículos 6 y 32.7 LPNB. Vid. Marina Rodríguez Beas, "El régimen jurídico de las costas. Especial referencia a la reforma de la ley de costas a la luz de la jurisprudencia del tribunal constitucional más reciente", en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VII, núm. 1, 2016, pp. 1-50.

³¹ Mercedes Ortiz García, "Las Áreas Marinas Protegidas: estrategias sanadoras y resilientes en la actual década clave" en *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2021, p. 746.

³² Mercedes Ortiz García, "Áreas marinas protegidas: avances en su conservación" en *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2019, p. 632.

³³ Navarro Ortega, Asensio, "Las áreas marinas protegidas en España: una visión de conjunto" en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, núm. 2, 2019, p. 39.

RAMPE cuenta con un Plan Director el cual ha sido aprobado por el Real Decreto 1056/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y los criterios mínimos comunes de gestión coordinada y coherente de la Red. Es importante, en materia de pesca, destacar que el nuevo Plan Director divide los espacios marinos protegidos dentro de la RAMPE por categorías y, dependiendo de la situación del mar, se englobará dentro de una u otra con diferentes consecuencias para la pesca. Existiendo una restricción categórica en general de pescar, y por tanto prohibida ésta, permite la actividad en los siguientes casos: categoría II, relativa a los áreas no alteradas esencialmente, entiéndase un poco alteradas pero no en demasía, se permite la pesca artesanal; en categoría V, relativa a áreas con un carácter propio y distintivo, consecuencia de la interacción de la naturaleza y la sociedad humana, con valores ecológicos, biológicos, culturales y paisajísticos y en los que es imprescindible el mantenimiento de dicha interacción para asegurar la conservación de los valores que le son propios, se permite la pesca artesanal; y en categoría VI, de Áreas que mantienen un carácter natural, declaradas para la conservación de ecosistemas y hábitats, junto con valores culturales y métodos tradicionales de gestión de los recursos naturales. Se promueve la pervivencia de sistemas de uso de los recursos tradicionales, y la promoción del desarrollo social y económico de las comunidades locales, así como asegurar el mantenimiento de los stocks pesqueros, por lo cual se permiten usos extractivos y pesca profesional y de recreo. Estos tres casos deberán ser, de acuerdo con el propio plan, de reglamentación posterior para asegurar que la pesca es acorde a los objetivos marcados de conservación de especies.

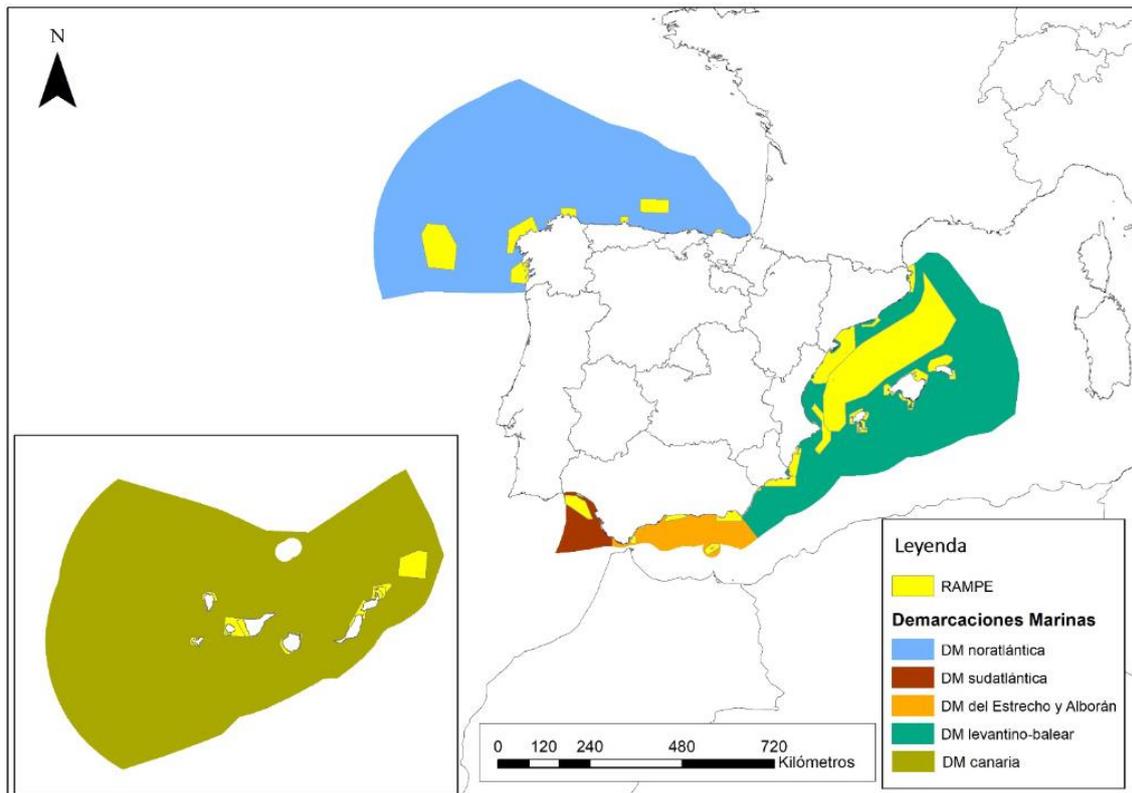


Ilustración 2. Mapa Red de Áreas Marinas Protegidas de España³⁴.

En materia pesquera, además de estas zonas de protección del medio ambiente marino, existen las zonas de protección pesqueras que son, por las especiales características del medio marino, idóneas para la protección, regeneración y desarrollo de las especies pesqueras, y en las cuales podrá limitarse o prohibirse el uso de determinadas artes de pesca. Estas zonas, de acuerdo con el artículo 21 LPSIP, se dividirán en tres categorías:

- (a) Reservas marinas. Tal y como preceptúa el artículo 22 PSIP, son "aquellas zonas que por sus especiales características se consideren adecuadas para la regeneración de los recursos pesqueros, contribuyendo a la preservación de la riqueza natural de determinadas zonas, la conservación de las diferentes especies marinas o la recuperación de los ecosistemas, la cría de especies marinas de interés pesquero o cuando exista una amenaza para los recursos pesqueros o un deterioro que justifique la creación de esta figura por no poder ser solventada por otras figuras de protección. Las medidas de protección

³⁴ Mapa extraído del Estudio Ambiental Estratégico 2022 (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación).

determinarán las limitaciones o la prohibición, en su caso del ejercicio de la actividad pesquera, así como cualquier otra actividad que pueda alterar el equilibrio natural". Estas zonas de protección podrán incluirse dentro de la RAMPE. Estas zonas, además, deberán delimitarse áreas con distintos niveles de protección y regulación de usos, debiendo existir como mínimo una en la cual se prohíban todas las actividades humanas a excepción de la investigación. Se entiende que estas zonas se dividirán según las categorías mencionadas del Plan Director de la RAMPE.

- (b) Zonas de acondicionamiento marino. En estas zonas, establecidas en el artículo 23 LPSIP, podrán implementarse instalaciones que favorezcan la reproducción y protección de los recursos pesqueros, siendo incluidos dentro de estas zonas los arrecifes artificiales.
- (c) Zonas de restauración de hábitats de interés para la pesca. Estas zonas, llamadas así por el artículo 22 LPSIP pero nombradas por el artículo 24 LPSIP según la antigua nomenclatura del artículo 16 LPME –zonas de repoblación marina– estarán destinadas a la suelta controlada de especies con el fin de repoblar. Asimismo, se establecerán en estos lugares normas especiales de pesca, prohibiéndose específicamente la suelta de especies o subespecies alóctonas –sin ser necesario que sean invasoras conforme se extrae del articulado–³⁵. Asimismo, parece que conforme preceptúa el artículo 24.6, existe el plan de desarrollar "programas de cría o propagación, en su hábitat natural potencial o donde hayan desaparecido de las especies marinas objeto de actividad

³⁵ Sobre las sueltas es necesario un plan bien gestionado y un control generalizado de la zona puesto que, en este sentido, ya han existido graves problemáticas en lo que se refiere a las aguas litorales y la suelta de especies. Así, Pedro Brufao Curiel, «*Las especies exóticas invasoras...*» cit. pp. 31-32., cuenta que, con el afán de mejorar la pesca, se han dado por parte de particulares e, incluso, por parte de Administraciones, sueltas de especies exóticas invasoras que mejoraban la pesca a corto plazo pero que, a largo plazo, ocasionaban un grave daño para los ecosistemas. Asimismo, también recuerda el autor que si la suelta de especies únicamente se reduce a peces de granja soltados para la pesca posterior únicamente contribuye a diezmar las arcas del Estado para agrandar las de las pesqueras. Es por ello por lo que un plan posterior en cada zona, bien razonado y gestionado, es esencial en estos casos. Asimismo, y debido al auge de la pesca recreativa, también es posible que tal y como avisa Óscar Expósito-López, "Régimen jurídico-administrativo y gestión de especies exóticas invasoras en España", en *Revista de Direito Económico e Socioambiental*, Curitiba, Vol. 12, núm. 3, p. 482, exista la posibilidad de que se realicen sueltas de esta índole con tal de fomentar la actividad turística, lo cual repercute positivamente a corto plazo en la zona concreta pero a largo plazo acaba con su biodiversidad y la de las zonas aldeañas.

pesquera". Este aspecto resulta interesante para el restablecimiento de un sistema ambiental sano y equilibrado.

En definitiva, la zonificación marítima, que busca alejar la pesca intensiva y destructora de las zonas de alto riesgo para la biodiversidad marina, se introduce de manera oportuna y con un interés de aumento de su intensidad acorde a las tendencias globales de restringir la actividad humana excepto en determinadas zonas fomentando en el resto las artes tradicionales de pesca³⁶.

2. Sobre las vedas, los topes y las tallas

Las vedas, de acuerdo con la interpretación que se puede hacer del artículo 19 LPSIP, son límites o prohibiciones a la actividad pesquera, la limitación de fondos mínimos³⁷ o la captura de determinadas especies, así como otros medios que se consideren necesarios en una determinada zona o área de fondo marino. Esta veda podrá limitar las artes de pesca permitidas y los aspectos relativos a su vigencia, seguimiento y eficacia. La regulación jurídica de este concepto y sus posibilidades ha ido evolucionando desde su aprobación hasta nuestros días, siendo vigente actualmente el artículo 14.2 LPSIP que admite la posibilidad de tomar medidas de conservación de recursos pesqueros estableciendo vedas temporales. En consonancia con ello, pero con un novedoso y marcado carácter ambientalista, el artículo 7.1 del RD 502/2022 autoriza al Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, si fuere necesario y en aras de proteger la vida marina y sus ecosistemas, a "establecer vedas temporales y topes máximos de capturas para ciertas especies o buques, previos informes del Instituto Español de Oceanografía y de las comunidades autónomas litorales afectadas, y oídas las entidades representativas del sector pesquero". Este articulado reglamentario podría entenderse como una evolución de la posibilidad de vedas por conservación de recursos pesqueros sin salirse de su núcleo para dotarlo de una mayor sensibilización ambiental y marina. Por ende, la protección meramente ambiental se convierte ahora en una posibilidad para establecer vedas, lo cual antes de esta implementación normativa podía originar algunas dudas.

³⁶ Así lo defiende Mercedes Ortiz García, «Áreas marinas protegidas...» cit. p. 652.

³⁷ Novedad, la de fondos mínimos, respecto a la regulación anterior.

Por su parte, los topes, deben entenderse de forma técnica como el Total Admisible de Capturas (TAC), cuya finalidad reside en establecer límites de pesca en un determinado lapso temporal de una especie que se encuentre bajo un plan de gestión³⁸, de manera que exista un control efectivo sobre la situación real de los ecosistemas y la vida marina. Este concepto posee una de esas raras cualidades difíciles de encontrar en el mundo jurídico: la unanimidad práctica sobre la conveniencia de su establecimiento. Y es que su formulación se basa en mantener la pesca en un margen razonable de ganancias, extrayendo la mayor cantidad de pescado posible dentro de unos baremos que permitan la regeneración sostenible de los caladeros³⁹. A nivel europeo las cuotas vienen repartidas en forma de cuotas nacionales que dependen de un porcentaje de asignación por país dependiendo de la población marina⁴⁰. Justificando todo lo anterior es posible acudir al Considerando 4 del Reglamento (UE) 2021/92 del Consejo, de 28 de enero de 2021, que determina que se fijarán los TAC conforme al Reglamento (UE) núm. 1380/2013, siguiendo las recomendaciones científicas y teniendo en cuenta los aspectos biológicos y socioeconómicos. Es posible encontrar, de acuerdo con Barrio García, dos tipos de TAC dependiendo de los criterios científicos en los que se basen para el establecimiento de estos totales: los analíticos, basados en informes científicos, y los precautorios, los cuales se aplican en base al principio de precaución⁴¹ cuando se dé la ausencia de estas evaluaciones científicas concretas para procurar una reducción cuantitativa o, al menos, de estabilización, de las capturas⁴².

³⁸ Así lo define la Fundación Oceana en su página web, donde también avisa de que deben tenerse en cuenta las recomendaciones científicas para establecer estos topes, las cuales, advierte, se ignoran sistemáticamente y resulta en una sobreexplotación de recursos pesqueros en muchos casos: <<https://europe.oceana.org/es/total-admisible-de-capturas-tacs/>> [Última consulta, 11 de enero 2023]:

³⁹ Gonzalo A. Barrio García, *Régimen Jurídico de la Pesca Marítima*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 319-322.

⁴⁰ El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación dispone, además, de la posibilidad de consulta de los topes del año 2020 y 2021, mas no de 2022. Es posible consultarlos en el siguiente enlace: <<https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/cuotas-espanolas/>> [Última consulta, 11 de enero de 2023]

⁴¹ Que, tal y como dispone el artículo 4.7 LPSIP es uno de los principios generales a tener en cuenta en la pesca: "El principio de precaución con el fin de asegurar una explotación de los recursos pesqueros que restablezca y mantenga las poblaciones de especies capturadas por encima de los niveles que puedan producir el Rendimiento Máximo Sostenible".

⁴² Barrio García, «*Régimen Jurídico de la Pesca...*» cit. p. 320-322.

Finalmente, en lo que respecta a las tallas mínimas son aquellas que establecen la longitud mínima que la pesca debe poseer de cabeza a cola y que sirve para proteger a los peces inmaduros de manera que se espera que eventualmente aumente la cantidad de peces disponibles en la zona debido al aumento de su capacidad reproductora. Regulando estas tallas se obtiene una pérdida de beneficios a corto plazo que puede perjudicar al sector pesquero pero que, a largo plazo, consigue un aumento de la población que aumenta, a su vez, la capacidad pesquera y la biodiversidad del área⁴³. Se asevera, por ende, que la regulación de tallas mínimas tiene un efecto beneficioso a largo plazo a nivel económico y ambiental, lo cual se constituye como una herramienta altamente provechosa que ya se ha puesto en marcha. A nivel español estas tallas vienen reguladas por el Real Decreto 560/1995, de 7 de abril, por el que se establece las tallas mínimas de determinadas especies pesqueras. El artículo primero es el que ya dirige a los anexos para la consulta de las tallas mínimas que podrán transportarse y comercializarse, pues lo contrario está prohibido por el artículo 3. En el ámbito mediterráneo, concretamente, las tallas están marcadas por el Anexo II, relativo a las tallas mínimas autorizadas para el caladero mediterráneo. En caso de que el buque pesque especímenes con tallas o pesos que no sean acordes a los límites reglamentarios, el artículo 18.2 LPSIP aclara, de forma tajante, que éstos deberán devolverse directamente al mar, excepto que una norma específica estipule lo contrario. En caso de que exista esta obligación de mantener a bordo las especies, a pesar de su tallaje y peso, el artículo 18.3 LPSIP dispone que "deberán mantenerse a bordo, declararse y desembarcarse y, en su caso, comercializarse, en las condiciones previstas". Se entiende que este es el caso, por ejemplo, de cuando se realiza accidentalmente la pesca de especies exóticas invasoras, que no podrían devolverse al mar tal y como determina el artículo 7.3 del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras⁴⁴, siendo que esta pesca involuntaria entraría dentro de las acciones mecánicas de control de estas especies⁴⁵.

⁴³ Erick Ross Salazar y Jorge Félix Alfaro, *Guía de conceptos y procedimientos orientados hacia una pesca responsable*, Fundación MarViva, San José, Costa Rica, pp. 34-35.

⁴⁴ "Los ejemplares de las especies animales y vegetales incluidas en el catálogo que sean extraídos de la naturaleza por cualquier procedimiento no podrán ser devueltos al medio natural".

⁴⁵ En este sentido, *vid.* Expósito López, «*Régimen jurídico-administrativo...*» pp. 476-478.

3. Limitación del esfuerzo pesquero

Como novedad de la potestad de control administrativa en el ámbito de la pesca sostenible se encuentra la regulación del esfuerzo pesquero. Éste puede entenderse conforme define el artículo 3.12 LPSIP como "la intensidad con que es ejercida la actividad pesquera, medida como el tiempo de actividad del mismo y otros parámetros, en particular la capacidad del buque, que puedan incidir en su intensidad de pesca. El esfuerzo de pesca desarrollado por un conjunto de buques será la suma del ejercido por cada uno de ellos". Es decir, la incidencia de un pesquero en la sostenibilidad del medio marino derivado de su tiempo de actividad y capacidad para acumular pescado en cada una de sus travesías, siendo éste un valor que debe sumarse de manera individual por cada buque. Estas limitaciones pueden verse desde determinados ámbitos. En primer lugar, el artículo 12.1 LPSIP establece que cuando la zona de una determinada pesquería⁴⁶ así lo aconseje, podrá limitarse el esfuerzo pesquero en ella por Orden del titular del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, requiriendo de una autorización especial de pesca para poder llevar a cabo la actividad en esa zona. En segundo lugar, el artículo 16 LPSIP, dedicado en exclusiva a esta figura jurídica, determina que también por Orden del titular del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se podrán tomar las siguientes medidas, siempre de acuerdo con las informaciones científicas, en lo que respecta al esfuerzo pesquero: a) Limitar los buques en relación con la incidencia que éstos tienen dentro del conjunto de la flota en una pesquería; b) regular el tiempo de la actividad pesquera; c) ajustar la capacidad pesquera y; d) regular características de las artes de pesca para modular la disciplina en cada caso concreto. Estas limitaciones tienen sentido basándose en que el esfuerzo pesquero es la suma de los componentes de capacidad, tiempo e incidencia, todo ello variable y dependiente del arte de pesca empleado por el buque. Asimismo, debe entenderse que estas limitaciones son excepcionales por casuísticas concretas, pero como se verá a continuación, existirán otras generales, se entiende dependiendo de los caladeros.

⁴⁶ De acuerdo con el artículo 3.16: "ejercicio de la actividad pesquera dirigida a la captura de una población, especie o grupo de especies en una zona o caladero determinado y con una modalidad determinada".

En este sentido, el Título V de la LPSIP regula las medidas de gestión de los recursos pesqueros. Dentro de éste, el artículo 31 entra a tratar las casuísticas concretas que podrán llevarse a cabo para limitar este esfuerzo pesquero. Estas medidas, sin embargo, deberán desarrollarse posteriormente por normas de rango reglamentario estatales. De acuerdo con el artículo 31.2, además, podrán complementarse esos Reales Decretos con los siguientes mecanismos contemplados ya en la ley: 1. La asignación de posibilidades de pesca por buques o grupos de buques; 2. La transmisión entre buques de las posibilidades de pesca asignadas; 3. La gestión conjunta de las posibilidades de pesca asignadas por buques; 4. El cese de la actividad pesquera en caso de agotamiento de cuotas; 5. El cierre de las pesquerías; 6. Los mecanismos de flexibilización en la gestión de posibilidades de pesca; 7. Los mecanismos de racionalización en la gestión de posibilidades de pesca; 8. El mecanismo de optimización en la gestión de posibilidades de pesca; 9. Las reservas de posibilidades de pesca; 10. Los intercambios de posibilidades de pesca con otros Estados; 11. La gestión de las posibilidades de pesca no utilizadas; 12. Medidas específicas y singulares, cuya excepcionalidad respecto a la normativa general venga justificada atendiendo al estado de los recursos; 13. El seguimiento del consumo de las posibilidades de pesca por medios informáticos.

De este modo, el Real Decreto posterior que entre a tratar específicamente limitaciones por esfuerzo pesquero, podrá basarse en todos estos mecanismos mencionados y desarrollados a lo largo del Título V. Se configura, en definitiva, la limitación del esfuerzo pesquero, como un nuevo sistema de control previo que parece tener la intencionalidad de ser un actor clave en la configuración jurídica de la pesca marítima para garantizar la sostenibilidad de los mares en las próximas décadas. Ahora bien, es necesario ver los resultados de la aplicación de esta norma para observar resultados, para lo cual hace falta tiempo y buen hacer administrativo.

V. EL CONTROL ADMINISTRATIVO SOBRE LA PESCA

El control sobre la pesca, al ser una actividad que se realiza en el mar, es tremendamente complejo, por lo cual es difícil para una Administración tener la capacidad de controlar *in situ* la actividad y su corrección. Parece que el

legislador, en base a ello, considera necesario que la potestad de control administrativa esté reforzada de forma expresa en aquellas actuaciones que sí sean posibles además de imponer controles de, parece ser, difícil cumplimiento, pero que pueden suponer un efecto disuasorio. En este sentido, es posible catalogar los controles de dos formas: *ex ante* y *ex post*. En materia *ex ante*, para la materia de estudio que nos ocupa, se encuentra el primer escollo en el requisito generalizado del artículo 7.1 LPSIP que preceptúa como requisito indispensable que los buques abanderados en España, para poder acceder a los recursos pesqueros, deben estar en posesión de una licencia de pesca, estar dados de alta en el Registro General de la Flota Pesquera y deben pertenecer a un caladero y a una modalidad de pesca. Una vez salvado este requisito general, se observan los siguientes medios de control *ex ante*: las autorizaciones⁴⁷, las limitaciones y las prohibiciones. Para éstas se emplean, en materia pesquera y protección ambiental, las casuísticas ya mencionadas en los puntos anteriores y, en especial, las áreas de protección marina, pues son una herramienta que permite limitar la libertad de pesca desde antes de que ésta se produzca a fin de controlar la actividad para perseguir los objetivos marcados. Es en este sentido que el artículo 14.2 LPSIP considera que son "medidas de conservación" la limitación del volumen de capturas, la regulación del esfuerzo pesquero, la regulación de tallas y pesos, la regulación de las artes y el establecimiento de vedas. Sin embargo, estos asuntos ya han sido tratados de manera extensa en los puntos anteriores, tanto en lo que ocupa a artes de pesca, limitaciones de pesca y áreas de protección, por lo cual debe exponerse ahora el control *ex post*, aquél dedicado a la vigilancia de la actividad ya realizada de manera que la Administración pueda asegurarse de que se ha cumplimentado con la debida diligencia y corrección normativa en el transcurso de la pesca. Para esta función inspectora, la Administración Pública cuenta con una serie de actuaciones previstas, que variarán dependiendo de la idiosincrasia de la actividad y el arte a controlar y que se basan en actuaciones de comprobación del cumplimiento de la normativa vigente, especialmente la más técnica⁴⁸. El control *ex post* es

⁴⁷ En este sentido, como ya se ha comentado, existe la especial de pesca, pero también hay novedades normativas como la autorización para la obtención de flora marina (art. 28 LPSIP).

⁴⁸ En este sentido, José Bermejo Vera, "La Administración inspectora", en Revista de Administración Pública, núm. 147, 1998,, pp. 40-41, que identifica los controles *ex post* con

posible dividirlo en dos flancos: las actividades disuasorias, que son aquellas inspecciones realizadas por funcionarios o personal autorizado a tal fin, y que tendría un elemento disuasorio al saberse el posible afectado de que en cualquier momento puede recaer sobre él la potestad inspectora administrativa y, por otro lado, las sanciones, las cuales tienen un papel preventivo y represivo, de manera que avisan de la posibilidad de un castigo por el incumplimiento normativo y la efectiva represión en caso de que esa antijuricidad se haya consumado⁴⁹.

1. Inspecciones en materia pesquera

En lo que respecta a las inspecciones, éstas serán llevadas a cabo por funcionarios que serán dotados con la condición de agente de la autoridad, de acuerdo con el artículo 38 LPME⁵⁰. Podrán realizar la función inspectora en el puerto, en el muelle o en la mar, conforme establece el artículo 39, de manera que existe una posibilidad lo suficientemente amplia para la inspección administrativa resultando más problemáticos los recursos que las capacidades. En este sentido, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación cuenta, con los siguientes medios propios para tareas de control e inspección⁵¹: cuatro helicópteros, tres aviones, cuatro patrulleros de altura (aunque el Ministerio únicamente informa el nombre de tres), y seis patrulleros ligeros (utilizados principalmente en pesca continental y, por ende, excluidos de la protección mediterránea). Cabe especificar que, a parte de sus medios propios, también posee convenios de colaboración con el Ministerio de Defensa y con la Guardia Civil en lo que respecta a estas tareas. Sin embargo, para la amplitud territorial que suponen los caladeros en un país peninsular con archipiélagos no parecen, como se comenta, recursos suficientes para obtener una actuación efectiva. La

"actuaciones, más o menos genéricamente previstas en el ordenamiento jurídico, que habilitan a las Administraciones públicas para llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente, en su sentido más amplio, esto es, incluidas muy especialmente las condiciones y requisitos de orden técnico, consecuencia inherente de la imposición que a determinadas personas, actividades, instalaciones, objetos y productos hacen ciertas normas jurídicas".

⁴⁹ David Blanquer Criado, *La inspección (de actividades autorizadas o comunicadas)*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2018, pp. 56-59.

⁵⁰ El personal funcionario en este sentido lo será acorde a lo establecido en el artículo 2 del Real Decreto 176/2003.

⁵¹ Información extraída de la web del ministerio: <https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/vigilancia-pesquera/medios-control-e-inspeccion/> [Última consulta, 03 de enero 2023]

realidad resulta en que finalmente es el cuerpo policial⁵² el que se encarga en la mayoría de las ocasiones de realizar las comprobaciones derivado de acuerdos de colaboración con el Ministerio de Interior, de manera que son ellos quienes realizan, de forma habitual, las inspecciones y el control del cumplimiento de las obligaciones de la LPME, siendo que, por ejemplo en 2019, tuvieron lugar 8.617 inspecciones, de las cuales 5.577 se realizaron puerto, 1.126 se realizaron en la mar y 1.914 fueron aéreas (avistamientos)⁵³.

En este sentido, el artículo 95 LPME aclara que la instrucción o control de la actividad en aguas exteriores, y en el marco de un procedimiento sancionador, podrá consistir en el examen de: documentos, libros, contabilidad principal y auxiliar, ficheros, facturas, justificantes, correspondencia con trascendencia a los efectos de la investigación, bases de datos informatizadas, programas, registros y archivos informáticos relativos a actividades económicas, así como en la inspección de bienes, elementos, explotaciones y cualquier otro antecedente o información que deba facilitarse a la Administración o que sea necesario para la exigencia de las obligaciones establecidas en la normativa de pesca y comercialización de productos pesqueros. Este amplio abanico se complementa con la posibilidad de que los funcionarios puedan entrar en las dependencias de los buques y lugares donde se desarrolle la actividad pesquera que puedan estar relacionados, siempre y cuando no estén reconocidos como domicilio, para lo cual será necesario el consentimiento del afectado o autorización judicial. Asimismo, si la comunicación de la inspección puede perjudicar al éxito de la investigación, no será necesario que los funcionarios comuniquen su presencia.

2. Régimen sancionador en materia de pesca y protección marina

El régimen sancionador es uno de los mecanismos de control *ex post* de los que goza la Administración para controlar la eficacia y el buen uso de las normas y los procedimientos una vez la actividad ya se está llevando a cabo. Por ello, en lo que se refiere a las artes de pesca y a la protección ambiental, fuertemente ligadas por el impacto que tiene la primera sobre la segunda, es necesario hacer

⁵² Colaboran, en este sentido, el Servicio Marítimo de la Guardia Civil (SERMAR), el Servicio Aéreo de la Guardia Civil y el Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA).

⁵³ *Vid.* Informe anual de la actividad de la flota pesquera española. Año 2020. p. 10.

un breve repaso de aquello que considera el legislador como perjudicial para la vida marina y que merece la pena sancionar⁵⁴.

El artículo 96 LPME establece, en su apartado segundo, una serie de infracciones graves en materia de protección de especies, las cuales son las siguientes: "a) La realización de cualquier actividad que perjudique la gestión y conservación de los recursos marinos vivos, así como de las actividades subacuáticas sin disponer de autorización en aquellas zonas en las que sea exigible conforme a la normativa vigente. b) La repoblación marina sin la correspondiente autorización o cuando se incumplan las condiciones establecidas en la misma. c) La tenencia, antes de su primera venta, de especies pesqueras capturadas sin contar con las autorizaciones necesarias o en condiciones distintas de las establecidas en las mismas. d) La captura y tenencia, antes de su primera venta, de especies no autorizadas o de las que se hubieran agotado los totales admisibles de capturas (TACs) o cuotas. e) La tenencia, antes de su primera venta, de especies de talla o peso inferior a la reglamentaria o, en su caso, cuando se superen los márgenes permitidos para determinadas especies en la normativa vigente. f) El incumplimiento de la normativa sobre topes máximos de capturas permitidos". Este incumplimiento comportará una sanción de 301 a 60.000 euros (artículo 106.1 LPME) y el decomiso de los productos obtenidos y de las artes, aparejos, útiles, instrumentos o equipos de pesca (artículo 106.2.f)) y aquellas otras acciones previstas para sanciones graves como la suspensión de autorizaciones (art. 106.2.h)) o la inmovilización del buque (art. 106.2.k)), entre otras. A simple vista, parece un baremo sancionador económico que sabe distinguir entre un error de poca importancia o un descuido, con un bajo rango sancionador, y una actitud dolosa y consciente, con un rango proporcionalmente elevado respecto a la sanción inferior. Sin embargo, y teniendo en cuenta los beneficios y las capacidades de grandes empresas pesqueras, sin entrar a valorar los pequeños buques pesqueros, parece que la protección al medio marino en este caso, al catalogarla como grave

⁵⁴ A pesar de no entrar en profundidad pues no es objeto del estudio el procedimiento sancionador en materia pesquera, sino únicamente la sanción pesquera como mecanismo de control *ex post* a la actividad de pesca en lo que se refiere a la protección ambiental, existe un procedimiento sancionador específico para esta materia. *Vid.* Real Decreto 182/2015, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento del régimen sancionador en materia de pesca marítima en aguas exteriores.

y con ese baremo sancionador, puede llegar a resultar lo suficientemente económica y rentable como para que merezca la pena correr el riesgo pues debe recordarse que sólo en el Mediterráneo, anualmente, la pesca de arrastre obtiene beneficios de más de cien millones de euros. En lo que se refiere a las sanciones derivadas de las infracciones (art. 42 del RD 502/2022) cabe decir que pueden surgir dudas sobre este aspecto, ya que infracciones como tal no recoge la norma, sino prohibiciones en lo que se refiere a las artes de pesca como ya se ha comentado en algunos casos como en la pesca de arrastre. Es por ello por lo que al no existir realmente una clara referencia a la infracción ni a gravedad de la sanción debería hacerse una interpretación del artículo 100 LPME, a la cual hace referencia el propio artículo 42, de manera que se incluyan estos incumplimientos de las prohibiciones como definiciones más exactas de algunos de los supuestos del artículo 100.4 relativo a las artes, aparejos, útiles, instrumentos y equipos de pesca donde pueden verse claramente reflejados estos conceptos prohibidos reglamentariamente en el RD 502/2022.

Existe la posibilidad, de acuerdo con el artículo 97 LPME, de que las autoridades aprueben medidas provisionales en el momento en que tengan conocimiento de una presunta infracción. Estas medidas estarán destinadas a que la posterior sanción pueda verse garantizada, de manera que únicamente podrán versar sobre las sanciones accesorias que, al ser las de protección marina catalogadas como graves, deberán respetar esta premisa a la hora de aprobarse las medidas provisionales.

Ahora bien, los indicadores anuales sobre sanciones en materia pesquera parecen observar que o bien se cumple de manera realmente efectiva con la protección marina a nivel legal o que, por el contrario, por los motivos que fueren no se aplican este tipo de sanciones a pesar de que los indicadores de conservación de especies mediterráneas sean realmente desoladores. En este sentido, los informes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación destacan que el 90% de las sanciones derivan del incumplimiento del artículo 100.2.c) LPME: “No cumplimentar el Diario de Pesca o la declaración de desembarque, o hacerlo alterando los datos relativos a las capturas, al esfuerzo de pesca, a la posición geográfica de los lances de pesca o infringiendo la normativa en vigor”. Siendo su origen, en la gran mayoría, un procedimiento

sancionador iniciado por la Guardia Civil⁵⁵ no llegando, ni siquiera, a la cifra 1000 procedimientos anuales. Debe subrayarse que estas cifras son debido a la labor policial y no de vigilancia que se autoimpone la Administración.

Finalmente, se debe comentar que en las actuaciones que infrinjan la normativa de la LPSIP, y debido a que, en gran parte, sustituyen la normativa de la LPME, será de aplicación el régimen sancionador de ésta segunda norma tal y como dispone el artículo 55 LPSIP.

3. El control de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

Finalmente, y siendo ésta una de las grandes preocupaciones del legislador en la actualidad en materia pesquera sostenible, pues fruto de ello es un anteproyecto de ley de control administrativo en esta materia, debe realizarse un breve análisis del estado actual de este ámbito. Es necesario, a tal fin, una conceptualización para delimitar el ámbito material y conocer concretamente a qué se refieren los términos de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Si bien suelen ponerse todos estos conceptos juntos, es posible diferenciarlos porque la pesca ilegal es aquella que se realiza en la Zona Económica Exclusiva sin licencia ni autorización o aquellos que realicen la pesca vulnerando la normativa específica del país. En caso de que la pesca se realice en alta mar, la pesca ilegal se daría por no tener en vigor la licencia de la Organización Regional de gestión de la Pesca o no respetar la normativa internacional; la pesca no declarada será aquella no comunicada y declarada, de manera que no pueda ser posible contabilizarla en el marco de gestión de recursos ni conocer dónde se ha realizado esta captura; la no reglamentada es la que se lleva a cabo en alta mar realizada por un buque sin nacionalidad o sin licencia y que no respeta las normas de gestión⁵⁶. Este tipo de pesca es, a nivel administrativo, un problema que ocasiona evasión de tasas, impuestos, autorizaciones y licencias⁵⁷ y un déficit de control de recursos naturales lo suficientemente importante como para desbalancear los cálculos y poner en riesgo la realidad ambiental y la gestión de los mares con el desconocimiento de la Administración.

⁵⁵ *Vid.* Informe anual de la actividad de la flota pesquera española. Año 2020. p. 10.

⁵⁶ Esteban Morelle Hungría, "La pesca ilegal como actividad delictiva: una aproximación a la problemática española" en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 74, 2017, p. 11.

⁵⁷ Esteban Morelle Hungría. *Ibid.* p. 15.

Dándose cuenta de la nocividad de estas prácticas, el legislador incluyó, por medio de la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, el artículo 40bis como un mandato hacia el ejecutivo para que realice un control más exhaustivo sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. En el apartado primero, se le invita a tomar "las medidas de control e inspección necesarias para asegurar que los productos importados y exportados desde España [...] no proceden de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada", así como se promoverán, de acuerdo con el apartado tercero "las acciones necesarias para disuadir eficazmente a los nacionales españoles de realizar operaciones de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, o facilitar su realización por buques abanderados en terceros países que faenen fuera de las aguas comunitarias". Sin embargo, a pesar de este mandato tan claro, no se proponen en realidad medidas novedosas para evitarlo, sino que se pasa el testigo al ejecutivo para que sea él quien decida como actuar, de manera que resulta el artículo en una declaración de intención de declarar la guerra a la pesca ilegal, mas no un recurso eficaz para luchar contra ella.

En lo que respecta a las sanciones, el legislador, como se comenta, está muy interesado en acabar con estas prácticas de manera que tipifica como infracción muy grave en su artículo 104.c:

toda conducta tipificada como grave, cuando suponga un incumplimiento de las obligaciones establecidas en virtud de Tratados Internacionales o normas de terceros países, que estén relacionadas con actividades de pesca de buques apátridas, buques con pabellón de países calificados reglamentariamente como de abanderamiento de conveniencia o buques de países terceros identificados por las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera u otras Organizaciones Internacionales por haber incurrido en actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada o contrarias a las medidas de conservación y gestión de los recursos pesqueros.

Siendo que únicamente existen en la norma tres infracciones de este rango, es considerable la importancia que el legislador le da a sancionar estas prácticas. Sin embargo, debe resaltarse, sobre esta infracción, el factor del abanderamiento del buque como requisito para la conducta "muy grave", de

manera que, de nuevo, se pone hincapié en el factor del daño social y político para el país por encima del ambiental. Este hecho puede deberse, en parte, a que los Estados quieren conocer qué país abanderará el pabellón del buque que comete estas prácticas nocivas y la nacionalidad real de sus integrantes, de manera que sepa a qué organismo internacional o a qué interlocutor dirigirse para dirimir la problemática, hecho mucho más complicado, por no decir imposible, en el caso de los buques con pabellón apátrida, abanderado de conveniencia, u otros que reiteran en su actividad⁵⁸.

Finalmente, cabe aducir a que será necesario esperar a las modificaciones del ya comentado anteproyecto en materia de control de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada para ver el nuevo paquete sancionador y de inspecciones que se aprueba a fin de intentar acabar con estas prácticas, por lo cual resulta éste un tema abierto y en constante evolución.

VI. CONCLUSIONES

En primer lugar, y como aspecto meramente técnico en el buen hacer jurídico, debe resaltarse el hecho de que de nuevo el legislador tiene la intencionalidad de diseccionar una ley vigente (y en parte ya lo ha hecho) y aprobar tres nuevas normas que la complementen, en lugar de incorporar estas nuevas propuestas normativas en la ya vigente Ley de Pesca Marítima del Estado. Resulta incomprensible que, en una época de hipertrofia normativa como la actual, el legislador contribuya de manera activa a la disección y dispersión normativa en lugar de intentar reorganizar el ordenamiento jurídico en normas extensas y bien organizadas, lo cual dotaría al sistema de una menor posibilidad de contradicción y resultaría en un beneficio a largo plazo para el jurista y el ciudadano que necesitan navegar en la norma para el ejercicio de su actividad o sus derechos.

En segundo lugar, y respecto a los objetivos de la Agenda 2030, las normas analizadas y su evolución reciente —así como sus planes futuros—, parecen decididas a encaminarse a cumplir los objetivos, al menos nominalmente. En

⁵⁸ Miguel Arenas Meza, "La responsabilidad del Estado del pabellón frente a la pesca ilegal, no declara y no reglamentada", en José Juste Ruiz y Valentín Bou Franch, Valentín (Dir.), José Manuel Sánchez Patrón (Coord.), Derecho del y mar y sostenibilidad ambiental en el Mediterráneo, Valencia, Tirant lo Blanc, 2014, p. 250.

este sentido, existe la intención de crear una norma específica sobre control de pesca ilegal, lo cual es un claro paso para luchar contra esta nociva práctica y, por otro lado, se limitan cada vez más las artes de pesca dañinas para el medio ambiente con la implantación de áreas marítimas protegidas. Parece, por ende, que existe un ritmo normativo que va mejorando la situación de la protección de la biodiversidad marina, sin embargo, existen dudas sobre si todos estos mecanismos son, de nuevo, aplicables a nivel práctico y si se lograrán cumplir los objetivos marcados debido a la escasez de recursos.

En tercer lugar, y entrando en materia ambiental y pesquera propiamente, resulta evidente que en la actualidad la pesca y su sostenibilidad en el tiempo es un problema, ya no sólo ambiental, asunto que sólo preocupa a una parte de la población concienciada en el tema, sino económico y social, pues un mar sin peces implica un encarecimiento del pescado y la pérdida masiva de puestos de trabajo, así como la quiebra de innumerables empresas. Es, por ello, un ámbito que preocupa enormemente a los países mediterráneos y por tanto necesita de una actuación contundente y eficaz para paliar los daños lo más pronto posible. Para ello deben realizarse controles administrativos previos y posteriores a la actividad pesquera que tendrán unos efectos en el tiempo que, si resultan con el cumplimiento de los objetivos marcados, pueden resolver el problema y convertir la pesca en un sistema económico sostenible. Los controles previos parecen irse reforzando cada vez más y existe una clara apuesta por ellos, en detrimento de los posteriores. Este hecho se comprende y resulta de la falta de recursos que pueden destinarse a tal fin, pues el uso de barcos, helicópteros y aviones para controlar la pesca sostenible parece un gasto sumamente abismal para los beneficios que puede reportar, de manera que los pesqueros, sabedores de este hecho y la complicación de una inspección en el mar, se ven preparados para resolver todas sus cuestiones problemáticas en la mar, antes de llegar a puerto y tener que rendir cuentas. Por ende, un aumento de los controles *ex ante* parece una solución indicada y acertada con el establecimiento de nuevas áreas y subáreas de protección pesquera en lugares críticos y estudiados previamente de manera que se sitúe un mapa estratégico de pesca sostenible en el tiempo. Este es el camino que parece querer seguir el legislador español, como se puede observar por la inclusión de las limitaciones del esfuerzo pesquero, que posee

grandes capacidades en un posterior desarrollo reglamentario inspirado en criterios más técnicos y científicos. A estos controles previos, también deben sumársele las novedades en materia de tamaños, cantidades y vedas temporales que se van modificando en el tiempo para mejorar este sistema de sostenibilidad y que actúan como un factor disuasorio que puede llegar a funcionar, incluyendo dentro de éste las limitaciones novedosas en lo que se refiere a las artes de pesca y que se incluyen en el RD 502/2022. Sin embargo, por muy dañina que sea la pesca de arrastre, tal y como se ha apuntado, los beneficios que reporta son incomparables con el resto de las artes, lo cual hace que el Estado se vea imposibilitado a prohibirla si quiere seguir siendo competitivo en el ámbito económico pesquero, pues la mayoría de los otros Estados no la prohibirán con el mismo pensamiento. Por ende, la protección marina del Mediterráneo resulta en una compleja ponderación continua entre el medio ambiente y la economía que resulta en una aproximación de posturas cada vez más evidente y que, de forma significativa, sigue un ritmo bastante próximo al debate constitucional que existe en España desde hace décadas sobre esta misma cuestión.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Alli Turrillas, Juan-Cruz, *La protección de la biodiversidad. Estudio jurídico de los sistemas para la salvaguarda de las especies naturales y sus ecosistemas*, Dykinson, Madrid 2016.

Arenas Meza, Miguel, "La responsabilidad del Estado del pabellón frente a la pesca ilegal, no declara y no reglamentada", en Juste Ruiz, José y Bou Franch, Valentín (Dir.), Sánchez Patrón, José Manuel (Coord.), *Derecho del y mar y sostenibilidad ambiental en el Mediterráneo*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2014, pp. 235-251.

Barrio García, Gonzalo A., *Régimen Jurídico de la Pesca Marítima*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

Bermejo Vera, José, "La Administración inspectora", en *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, pp. 39-58.

Blanquer Criado, David, *La inspección (de actividades autorizadas o comunicadas)*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2018.

- Brufao Curiel, Pedro, "Las especies exóticas invasoras y el derecho, con especial referencia a las especies acuáticas, la pesca recreativa y la acuicultura", en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. III, núm. 1, 2012, pp. 1-54.
- Casado Casado, Lucía, "Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el derecho ambiental en España", en *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 9, 2018, pp. 18-63.
- Expósito-López, Óscar, "Régimen jurídico-administrativo y gestión de especies exóticas invasoras en España", en *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, Vol. 12, núm. 3, pp. 432-490.
- Fuentes i Gasó, Josep Ramon, "Avances en la protección y conservación del medio marino español. El nuevo marco para la ordenación del espacio marítimo" en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII, núm. 1, 2017, pp. 1-44.
- Fuentes i Gasó, Josep Ramon, "Il requiem per la protezzione dell'interesse comune" en De Giorgi, Gabriella (coord.) *Gestione delle coste e sviluppo sostenibile*, Aracne, Canterano, 2018, pp. 55-103.
- Fuentes i Gasó, Josep Ramon, "La tutela jurídica del medio marino español. especial referencia al nuevo régimen de ordenación del espacio marítimo" en Míguez Macho, Luís y Sanz Larruga, Javier (dir.) *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales*, Universidad de Santiago de Compostela - Universidad de La Coruña, Santiago de Compostela, 2020, pp. 97-113.
- Galiana Saura, Ángeles, *La ley: entre la razón y la experimentación*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2008.
- García, Nieves y Cuttelod, Annabella, "Pérdida de biodiversidad en el Mediterráneo: causas y propuestas de conservación", en *Memorias R. Soc. Esp. Hist. Nat.*, 2ª ep., 10, 2013, pp. 41-54.
- Gifreu i Font, Judit, "La protección y utilización del demanio marítimo-terrestre a propósito de la reciente jurisprudencia constitucional. Hacia una ordenación integrada y sostenible del litoral de Cataluña" en *Práctica Urbanística*, núm. 140, 2016, pp. 1-35.
- Morelle Hungría, Esteban, "La pesca ilegal como actividad delictiva: una aproximación a la problemática española" en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 74, 2017, pp. 7-32.

Navarro Ortega, Asensio, "Las áreas marinas protegidas en España: una visión de conjunto" en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, núm. 2, 2019, pp. 1-45.

Ortiz García, Mercedes, "Áreas marinas protegidas: avances en su conservación" en *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2019, pp. 630-668.

Ortiz García, Mercedes, "Las Áreas Marinas Protegidas: estrategias sanadoras y resilientes en la actual década clave" en *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2021, p. 736-753.

Rodríguez Beas, Marina, "El régimen jurídico de las costas. Especial referencia a la reforma de la ley de costas a la luz de la jurisprudencia del tribunal constitucional más reciente", en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VII, núm. 1, 2016, pp. 1-50.

Ross Salazar, Erick y Alfaro, Jorge Félix, *Guía de conceptos y procedimientos orientados hacia una pesca responsable*, Fundación MarViva, San José, Costa Rica, pp.1-44.

Sánchez Lamelas, Ana, *La Ordenación Jurídica de la Pesca Marítima*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000.