

LA POLÍTICA COMUNITARIA DE CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS ACTIVIDADES PESQUERAS Y SU APLICACIÓN EN ESPAÑA

José Manuel Sobrino Heredia

INTRODUCCIÓN

La conservación, gestión y explotación duradera y sostenible de los recursos pesqueros objetivo fundamental de la Política Pesquera Común (PPC) de la Unión Europea, se ha concretado, entre otras manifestaciones, a través del establecimiento de un régimen comunitario de control, inspección y observancia aplicable a la pesca. Su base jurídica fue, en un primer momento, el Reglamento (CEE) n° 2057/82 del Consejo, de 29 de junio de 1982¹, por el que se establecen ciertas medidas de control respecto a las actividades pesqueras ejercidas por los barcos de los Estados miembros; modificado, posteriormente, por el Reglamento (CEE) n° 2241/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, por el que se establecen ciertas medidas de control respecto a las actividades pesqueras²; y, revisado, finalmente, por el Reglamento (CEE) n° 2847/93 del Consejo, de 12 de octubre de 1993, por el que se establece un régimen de control aplicable a la Política pesquera común³. Tras la reciente reforma operada en la PPC, el Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común, ha incorporado las disposiciones principales que regulan el control, la inspección y la observancia de las normas de la PPC, mientras que el Reglamento (CEE) n° 2847/93, antes mencionado, seguirá en vigor hasta que se hayan adoptado todas las disposiciones de aplicación necesarias.

Este régimen comunitario comprende disposiciones de control e inspección⁴ sobre medidas de conservación y gestión de los recursos, medidas estructurales, medi-

1 DOL 24, p. 14; EE o4/02, p. 69

2 DOL 288, p. 1

3 DOL 261, p. 1. Este Reglamento ha sido, a su vez, modificado en varias ocasiones, entre ellas, destacan la operada por el Reglamento (CE) n° 2846/98 del Consejo de 17 de diciembre de 1998 (DOL 358, p. 5), por el Reglamento (CE) n° 1954/2003 (DOL, p.1) y por el Reglamento (CE) n° 768/2005 del Consejo de 26 de abril de 2005 (DOL 128, 1)

4 En el Grupo de expertos de Control de mayo de 2004, celebrado en Lanzarote, se definió como *control* a todos los aspectos que tienen que ver con el seguimiento de la normal actividad del sector pesquero, esto es, del aspecto “fisiológico” de la pesca (obtención de todas las informaciones, tales como posiciones VMS, diarios de a bordo, declaraciones de desembarcos, nota de venta, etc.), se trata de aquellas actividades que están recogidas en la base de datos centralizada (art. 19 del Reglamento 2847/93) y en el esquema de la recopilación de datos básicos del sector pesquero [Reglamento (CE) n° 1543/2000 del Consejo, de 29 de junio de 2000, por el que se establece un marco comunitario de recopilación y gestión de los datos necesarios para

das de organización común de mercados, y disposiciones referentes al servicio de inspección y a las sanciones aplicables al incumplimiento de dichas medidas.

Su ejecución corresponde, en virtud del Derecho comunitario, a las Instituciones comunitarias, aunque este Derecho reserva también una parte importante de la misma a los Estados miembros. El precepto clave al respecto es el art. 10 CE que reclama la colaboración estrecha y continua de los Estados miembros y les exige adoptar “todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones” nacidas de los Tratados y de los actos de las Instituciones y, entre ellas, claro está las derivadas de las normas de la PPC⁵

Por tanto, el que las normas relativas a la PPC alcancen su pleno efecto depende de la adecuada ejecución de las mismas por las Instituciones comunitarias y por los Estados miembros. De este modo, mientras que a las Instituciones comunitarias incumbe adoptar las medidas en materia de conservación, gestión y explotación de los recursos acuáticos vivos, va a ser, a los Estados miembros, a quienes, esencialmente, corresponde garantizar el oportuno cumplimiento de estas medidas, para lo cual deberán contar con medios apropiados y eficaces de control y de aplicación coactiva de las mismas.

Recae, pues, sobre el Estado miembro la obligación de garantizar el control, inspección y aplicación efectivos de las normas de la PPC en todas aquellas actividades que, reguladas por dichas normas, se realicen en su territorio o en las aguas sometidas a su soberanía o jurisdicción. También deberá controlar el acceso a las aguas y recursos que estén fuera de las aguas comunitarias y las actividades pesqueras realizadas en ellas por buques pesqueros comunitarios que enarboles su pabellón y, sin perjuicio de la responsabilidad última del Estado de pabellón, por sus nacionales.

Si como resultado de estas labores de control e inspección se observan infracciones, corresponde a los Estados miembros el deber de tomar las medidas apropiadas, incluidos procedimientos administrativos o penales, conforme a sus legislaciones nacionales, contra las personas físicas o jurídicas responsables de tales infracciones, de manera a, por un lado, privar a estas personas de los beneficios económicos que hayan podido obtener con estos incumplimientos y, por otro, disuadirlos de cometer nuevas infracciones del mismo tipo⁶.

el funcionamiento de la política pesquera común]. Mientras que la noción *inspección* haría referencia, más bien, a la labor destinada a averiguar que actividades no permitidas por la PPC se están realizando y, en su caso, iniciar el procedimiento sancionador destinado a corregir la anomalía detectada, estaríamos, aquí, ante la vertiente “patológica” de la actividad pesquera.

5 El TJCE ha declarado que “en virtud de esta disposición los Estados miembros están obligados a tomar todas las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar pleno efecto” a las normas comunitarias, “... y hacer todo lo necesario para asegurar el efecto útil del conjunto de las disposiciones” de la norma comunitaria. Sentencia de 17.12.1970, Scheer, 30/70

6 “Globalmente considerado, el artículo 1 de Reglamento nº 2847/93 exige a los Estados miembros que adopten ‘las medidas apropiadas para asegurar la máxima eficacia del Régimen’ instaurado ‘con objeto de garantizar el cumplimiento de la normativa de la política pesquera común’. El artículo 2 añade que deben controlar la práctica de la pesca y de las actividades conexas, inspeccionar los buques pesquero y examinar todas las actividades de manera que pueda verificarse la aplicación del Reglamento incluidas, entre otras, las actividades de desembarque y de venta de productos de la pesca. Por último, el artículo 31 obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas oportunas contra las personas físicas o jurídicas responsables cuando se haya comprobado un incumplimiento de las normas de la PPC, así como a privar de los beneficios económicos procedentes de la infracción a los responsables o a adoptar medidas ‘proporcionales a la gravedad de la infracción, con un efecto disuasorio real para cualquier nueva infracción del mismo tipo’”. Conclusiones del Abogado General L.A. Geelhoed, Comisión c. República Francesa, C-304/02, punto 38. Aún no publicadas en la Recopilación. Por otro lado, la Comisión viene publicando periódicamente los Informes de los Estados miembros sobre las conductas constitutivas de infracciones graves de la PPC. Véase, a título de ejemplo, el documento COM (2005) 207, 30.5.2005.

Para poder estar en condiciones de satisfacer este conjunto de obligaciones, los Estados miembros deben contar con los recursos financieros y humanos precisos y dotarse de una adecuada estructura administrativa y técnica.

Junto a las obligaciones de los Estados miembros hay que mencionar, también, aquellas que afectan a la Comisión. Y, desde esta perspectiva, esta Institución debe, igualmente, poseer los medios necesarios para cumplir correctamente con su función de vigilante de los Tratados y del correcto cumplimiento del Derecho comunitario en estos ámbitos. Ahora bien, como se ha advertido desde distintos sectores, el sistema de control comunitario, cuyo buen funcionamiento es fundamental para lograr una eficaz Política de conservación y gestión de los recursos pesqueros, adolece en la actualidad de ciertas deficiencias, debidas, algunas de ellas, precisamente a la falta de medios humanos y materiales por parte de los servicios de la Comisión para desarrollar estas actividades, y motivadas, otras, en la ausencia de coordinación entre las autoridades responsables de los Estados miembros entre sí y con los servicios de la Comisión por lo que se refiere a las medidas concretas de control y a las eventuales sanciones, así como a la diferente intensidad con la que los Estados miembros satisfacen sus obligaciones en materia de control, vigilancia, inspección y sanción de las infracciones pesqueras.

En relación con ello, no se puede menos que coincidir con el juicio formulado en el Libro Verde de la Comisión europea sobre el futuro de la Política pesquera común⁷, según el cual, resulta imprescindible mejorar la coordinación de las políticas nacionales de control, la armonización de las sanciones por incumplimiento de las normas de pesca, y la admisibilidad como medio de prueba por parte de todos los Estados miembros de los informes elaborados por los inspectores comunitarios y nacionales, y la transparencia de las medidas adoptadas en respuesta a las infracciones.

Ahora bien, ello pasa, por fortalecer, por un lado, la estructura comunitaria de inspección, sobre la base del escrupuloso respeto del principio de la suficiencia de medios proclamado en el apartado 4 del artículo 6 del TUE, y a tenor del cual, “La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas”. Y, por otro lado, por reforzar la cooperación entre la inspección nacional y la comunitaria, sobre la base del principio de cooperación leal recogido en el artículo 10 CE ya citado.

En efecto, el control, la vigilancia, la inspección y la sanción de las infracciones precisa una unidad de criterio y actuaciones en toda la Unión Europea y eso ha de buscarse en la estrecha colaboración de las administraciones de los Estados miembros entre sí y con la Comisión europea. Colaboración en las funciones de inspección facilitando la actuación de los inspectores comunitarios y la coordinación operativa de actividades entre los distintos servicios nacionales y comunitarios implicados, ámbito éste en el que la creación de una Agencia comunitaria de control de la pesca puede resultar fundamental⁸; y armonización de las medidas sancionadoras establecidas en cada uno de sus Derechos internos, de manera a asegurar el efecto útil de las disposiciones comunitarias en la materia⁹. Aunque, claro está, cada Estado miembro, en vir-

7 COM (2001) 131, 20.03.2001. Véase, también, Comunicación de la Comisión sobre el cumplimiento de las normas de la política pesquera común “Plan de trabajo y table de indicadores sobre el cumplimiento”, COM (2003) 344 final, 11.06.2003.

8 Reglamento (CE) n° 768/2005 del Consejo de 26 de abril de 2005 (DOL 128/1).

9 Según la jurisprudencia del TJCE este principio de cooperación leal o de lealtad comunitaria establece la obligación para los Estados miembros no sólo de respetar el Derecho comunitario, sino también de hacer lo necesario para asegurar el efecto útil de sus disposiciones, adoptando las correspondientes medidas administrativas y, en su caso, normativas, para su ejecución (véase, entre otras, la Sentencia de 17 de diciembre de 1970, Scheer, 30/70, rec. p. 1197).

tud del principio de autonomía institucional y procedimental (art. 6, 3ª TUE) será quién defina y establezca estas medidas nacionales.

Los Estados miembros de la Unión Europea se organizan política y administrativamente de forma diversa dentro de un amplio abanico, lleno de matizaciones, que va desde el modelo de Estado unitario en el que las competencias en materia de control están concentradas en la Administración central del Estado, al modelo descentralizado donde estas competencias son compartidas entre la Administración central del Estado y las Administraciones de los Entes subestatales. Sea una u otra las formas constitucionales de organización del Estado, la realidad es que ello es, en principio, indiferente para la aplicación del Derecho comunitario, en el sentido de que un Estado no puede justificar un incumplimiento arguyendo dificultades procedentes de su organización interna.

Si llevamos esta consideración al caso español, que constituye un ejemplo avanzado de descentralización política y administrativa, hay que constatar que la obligación de aplicar la normativa comunitaria corresponderá, según la distribución competencial establecida en el marco constitucional español, bien a las autoridades centrales bien a las Comunidades autónomas. Esto es, habrá casos en que la ejecución interna corresponda a las Comunidades Autónomas, aunque seguirá siendo único responsable el Estado del cumplimiento o incumplimiento autonómico del Derecho comunitario.

El Estado miembro, cualquiera que sea su organización interna, debe cooperar con las Instituciones comunitarias con la finalidad de lograr la correcta aplicación de las normas comunitarias, tal y como veremos en la primera parte de este trabajo (A). Ahora bien, la existencia de modelos descentralizados y el juego de la autonomía constitucional introducen ciertas peculiaridades a la hora de la aplicación de las normas comunitarias por estos Estados, como se podrá apreciar en la segunda parte de mi exposición por lo que se refiere a España (B)

A) Cooperación leal de los Estados miembros y efecto útil de las medidas comunitarias relativas a la PPC

La finalidad de la PPC es garantizar la conservación de los recursos marinos vivos y de la acuicultura, mediante una explotación racional y responsable de los mismos que respete el equilibrio entre los recursos disponibles y accesibles, evitando, así, la sobreexplotación y asegurando a largo plazo el ejercicio de las actividades pesqueras¹⁰.

La finalidad del régimen de control y observancia es, por su parte, asegurar que, a lo largo de toda la cadena de la actividad pesquera, se controle el acceso a las poblaciones de peces y su explotación y se haga efectivo el cumplimiento de las disposiciones de la PPC, incluidas las medidas estructurales y de mercado. Para ello, es imprescindible precisar las competencias de los Estados miembros y de la Comisión, así como los medios para el ejercicio de estas actividades de control y las condiciones aplicables a la cooperación y coordinación entre los Estados miembros, pues es la única forma de lograr la aplicación uniforme y efectiva de la PPC.

a) Distribución de responsabilidades entre las Administraciones competentes actuaciones y exigencia de coordinación

Tal y como se recoge en el Reglamento (CE) nº 2371/2002, tanto los Estados miembros como la Comisión disfrutan de competencias en este ámbito. En efecto,

¹⁰ Sentencia del TJCE de 7 de diciembre de 1995, Comisión c. Francia, C-52/95, Rec. P.I-4443.

según su art. 23, 1º “A menos que la normativa comunitaria disponga lo contrario, los Estados miembros garantizaran el control, inspección y aplicación efectivos de las normas de la política pesquera común”. Mientras que en su art. 26, 1º se dice que “Sin perjuicio de las competencias que le otorga el Tratado, la Comisión evaluará y controlará la aplicación de las normas de la política pesquera común por parte de los Estados miembros y facilitará la coordinación y la cooperación entre ellos”. De este modo, los Estados miembros garantizarán la aplicación efectiva de las normas comunitarias y la Comisión velará por que tal hecho ocurra.

Garantizar una aplicación eficaz de la política pesquera común requiere, antes que nada, que se esclarezca la división de competencias entre las autoridades de los Estados miembros y la Comisión en este ámbito. La PPC constituye, ciertamente, una política intrínsecamente comunitaria, es una de las pocas que cuentan con normas comunes en todos los Estados miembros y que abarca todos los aspectos de la actividad pesquera, del mar al consumidor. Pero esto no quiere decir que la Comisión Europea gestione esta Política en solitario, por el contrario, la responsabilidad compartida de la toma de decisiones, de su aplicación y ejecución por todos los interesados constituye la clave de bóveda de este edificio jurídico. Y, entre estos interesados, junto a las Instituciones comunitarias y a los Gobiernos centrales están, también, las autoridades regionales y locales.

Veamos, pues, como se ven afectados los distintos niveles de poder público en la aplicación de la normativa de la PPC. En relación con ello, y como es sabido, la adopción de la normativa comunitaria en materia de control, vigilancia e inspección pesquera corresponde, en virtud del principio de atribución de competencias (art. 5, 1 TCE¹¹) a las autoridades comunitarias con carácter exclusivo. En otros términos, la conservación y gestión de los recursos acuáticos vivos constituye una de las escasas políticas comunes de la UE, lo que significa que, en este ámbito, no cabe hablar de competencias compartidas con los Estados miembros ni de aplicación del principio de subsidiariedad pues ello entraría en contradicción con la propia existencia de tal Política común y contra el efecto fundamental derivado de ello que es el desposeimiento que comportan, para los Estados miembros, las atribuciones conferidas a la Comunidad, tal y como el TJCE ha consagrado en su jurisprudencia¹².

En mi opinión carece de sentido evocar aquí el principio de subsidiariedad. En apoyo de ello, conviene recordar, en primer lugar, que este principio, recogido en el párrafo 2 del artículo 5 CE¹³ y desarrollado en el Protocolo 14 anexo al TUE, es un principio que se refiere exclusivamente al ejercicio de las competencias y no a la atribución de las mismas. En otras palabras, sólo cuando haya competencias atribuidas a la Comunidad entrará en juego este principio, para decirnos quién: la Comunidad o sus Estados miembros, es competente para ejercitarlas. Ahora bien, y en segundo lugar, tal principio no se aplica a cualquier tipo de competencias, sino que su campo de actuación se reserva, única y exclusivamente, a las competencias compartidas y de ninguna manera puede aplicarse a los casos en los que la competencia resida con carácter exclusivo en la

11 Dice este apartado del art. 5 CE, “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna”. STJCE de 15 de julio de 1964, Costa c. ENEL, 6/64, Rec. p. 1159; STJCE de 13 de julio de 1972, Comisión c. Italia, 48/71, Rec. p. 534.

12 A título ilustrativo, Sentencias del TJCE, de 14 de diciembre de 1971, Comisión c. Francia, 7/71, Rec. p. 1003; de 5 de mayo de 1981, Comisión c. Reino Unido, 804/79, Rec. p. 1045.

13 Art. 5, apdo. 2 CE, “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad interviene conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

Comunidad, como es el caso de la Política de conservación y gestión de los recursos pesqueros y, en el caso analizado ahora, las medidas de control, vigilancia e inspección.

Cuestión distinta es la de la aplicación o ejecución de estas medidas, pues en este caso si que cabría hablar de descentralización, ya que necesariamente descentralizada es la aplicación de las Políticas comunitarias y, también, de la PPC, que es, en buena medida, ejecutada por las administraciones nacionales. Y, en relación con ello va a regir el principio de autonomía institucional y procedimental (apartado 3 del artículo 6 del TUE), lo que significa, como veíamos antes, que corresponde al Derecho interno de cada Estado miembro determinar el órgano competente para ello y el procedimiento y la forma que ha de utilizar¹⁴.

Descentralización o distribución de responsabilidades que no de competencias, de manera que los Estados miembros serán, esencialmente, los garantes de controlar la actividad pesquera y mirar por el cumplimiento de las normas de la PPC, mientras que a la Comisión corresponderá supervisar y velar por la correcta aplicación de la normativa comunitaria por parte de los Estados miembros.

La mayor parte de Estados miembros, en el marco de sus sistemas jurídico-administrativos, han atribuido la responsabilidad de llevar a cabo la inspección y exigir la aplicación de la normativa de la PPC a diferentes instancias oficiales, tanto de ámbito nacional como regional (por ejemplo, la inspección de pesca, el servicio de guardacostas, la marina, la administración de aduanas, el cuerpo de policía, etc.), muchas de las cuales desempeñan funciones no sólo en el sector pesquero, sino también en otras esferas¹⁵.

Esta autonomía de los Estados miembros a la hora de diseñar sus servicios de control, vigilancia e inspección no puede estar reñida con las obligaciones generales derivadas del artículo 10 CE que, en el ámbito estudiado, responden a la exigencia de adoptar las medidas necesarias para asegurar la aplicación y el cumplimiento efectivo de las normas relativas a la PPC y su efecto útil.

Esto es, los Estados miembros asumen la obligación general de dar plena efectividad al Derecho comunitario. Como dice el Abogado General Geelhoed, en sus conclusiones en el asunto C-304/02, Comisión c. Francia, refiriéndose en concreto al régimen de control, “los Estados miembros deben garantizar que existe un marco normativo adecuado para la aplicación y la ejecución de las medidas comunitarias, que se ha designado a las autoridades competentes, que se han destinado recursos suficientes y que se actúa adecuadamente contra los infractores. Cuando el esfuerzo de ejecución en los Estados miembros es insuficiente, resulta imposible alcanzar los objetivos de las normas comunitarias pertinentes de un modo más o menos uniforme en toda la Comunidad”¹⁶.

La autonomía de los Estados miembros a la hora de definir sus servicios en estos ámbitos ha llevado, también, a la instauración de distintas estructuras nacionales de control, vigilancia e inspección sustancialmente diferentes unas de otras, lo que puede generar problemas de discriminación y trato desigual a los operadores del sector pesquero según en que país miembro de la UE desarrollen su actividad. Así, se ha venido denunciado la existencia de grandes diferencias en los servicios nacionales de inspec-

14 Sentencias del TJCE de 15 de diciembre de 1971, *International Fruit Company*, 51 a 54/71, Rec. p. 1107; y, de 11 de febrero de 1971, *Fleischkontor*, 39/70, Rec. p. 49.

15 Véase en relación con ello, y por lo que se refiere a España, el Acuerdo entre los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, y del Interior, en relación con el Programa anual de control integral de las Actividades Pesqueras, de 13 de diciembre de 2004, donde se prevé la actuación de la Guardia Civil para la vigilancia y control de las actividades pesqueras en los caladeros del mar territorial español y, en caso necesario, de la ZEE y de la Zona de protección pesquera del Mediterráneo. Y también en tierra.

16 Conclusiones del Abogado General L.A. Geelhoed, op. cit., punto 29.

ción, en las prioridades de inspección, en las acciones legales emprendidas y en las sanciones aplicadas. De manera que una misma infracción podía ser sancionada de maneras distintas según el Estado miembro¹⁷, e incluso, según la región del mismo donde la infracción se produzca, lo que puede ser fuente de discriminación origen de distorsiones de la competencias y generar desconfianza entre los pescadores, algunos de los cuales han alegado, a veces, estas diferencias para intentar justificar sus infracciones. Las diferencias en el modo de aplicar las normas comunitarias constituyen una de las formas más obvias para provocar distorsiones de la competencia.

Frente a tal estado de cosas, la legislación comunitaria en la materia ha hecho hincapié en la necesidad de cooperar enunciando al respecto distintas posibilidades. Así, el Reglamento (CEE) n° 2847/93 exhorta a los Estados miembros a organizar programas de inspección en común o coordinados, previendo una financiación comunitaria para las operaciones que supongan un aumento de la cooperación. Otro de los objetivos de este Reglamento fue el de armonizar las actuaciones contra quienes cometen fraudes y las sanciones que se les aplican en los distintos países de la Comunidad.

Por su parte, el Reglamento (CE) n° 2371/2002 sienta, en su art. 28, una sólida base para reforzar la cooperación y coordinación entre los Estados miembros. En esta línea, avanza el propósito de organizar la cooperación funcional entre las autoridades nacionales competentes de una manera estructurada. A tal fin, se da prioridad a la elaboración y adopción de las normas de desarrollo de las nuevas disposiciones donde se establecerán, entre otras cosas, los procedimientos de notificación y los métodos de coordinación que deberán ponerse en práctica cuando los medios de inspección y vigilancia de un Estado miembro operen en aguas jurisdiccionales de otro Estado miembro.

Abundado en estas consideraciones, la Comisión ha presentado en 2003 un Plan de Acción para la aplicación de la normativa comunitaria relativa a la PPC¹⁸ donde se enumeran aquellas acciones que deberían ser utilizadas conjuntamente por las autoridades nacionales y por los servicios de la Comisión para mejorar la coordinación de las medidas de control y vigilancia, y donde se recoge la propuesta de establecer una Estructura de Inspección Conjunta a nivel comunitario.

La Comisión en este Plan de Acción consideraba que, a largo plazo, las acciones basadas en la cooperación voluntaria no iban a ser suficiente y que se precisaba de un mecanismo comunitario basado en una Agencia que funcione como una plataforma permanente que garantice la coordinación y la cooperación operacional entre los Estados Miembros.

En la reunión de Jefes de Gobierno celebrada el 13 de diciembre de 2003, los representantes de los Estados Miembros acogieron la idea de la Comisión de presentar una propuesta para el establecimiento de una Agencia Comunitaria de Control de la Pesca, a través de la cuál se podrían ejecutar inspecciones uniformes en la UE, coordinar las operaciones sobre la base de programas de control y de inspección coherentes y la puesta en común por parte de los Estados miembros de los medios nacionales de control y de inspección con vistas a un despliegue conjunto, de cuya organización se encargaría este órgano. Avanzándose en esta línea, el 13 de diciembre de 2003 el Consejo fijó la sede de la citada Agencia en Vigo (España), previéndose unos recursos humanos y financieros para su funcionamiento.

17 Sobre la diversidad de sanciones, véase, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informes de los Estados miembros sobre las conductas constitutivas de infracciones graves de la Política Pesquera Común en 2003, *COM (2005) 207 final*, 30.5.2005

18 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Hacia una aplicación uniforme y eficaz de la Política Pesquera Común". *COM (2003) 130 final*, de 21.03.2003.

El Consejo de agricultura y pesca alcanzó, el 14.05.2005, un acuerdo político unánime sobre la propuesta modificada de Reglamento por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca y se modifica el Reg. (CE) n.º 2847/93 por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común. Finalmente, todas estas iniciativas cuajaron en el Reglamento (CE) n.º 768/2005 del Consejo de 26 de abril de 2005 por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca¹⁹, cuyo objetivo, como recoge su art. 1, “será organizar la coordinación operativa de las actividades de control e inspección de la pesca de los Estados miembros y auspiciar la cooperación entre ellos al objeto de cumplir las normas de la política pesquera común para garantizar que se apliquen de manera eficaz y uniforme”. La coordinación operativa de la Agencia abarcará, según dispone su art. 2, “la inspección y el control de las actividades pesqueras, incluidos la importación, el transporte y el desembarque de los productos de la pesca, hasta el momento en que dichos productos sean recibidos por el primer comprador tras el desembarque”. Para llevar a cabo estas tareas de coordinación la Agencia elaborará planes de despliegue conjunto y organizará la coordinación de las actividades de control e inspección que los Estados miembros lleven a cabo al amparo de programas internacionales de control e inspección

En resumen, la diversidad de sistemas de control, los distintos regímenes sancionadores y la real efectividad de los mismos puede erosionar la eficacia de la aplicación del régimen comunitario de control y, consiguientemente, minar el efecto útil de sus normas. Esta situación hace patente la necesidad de que se tomen medidas para intensificar la cooperación entre las distintas autoridades implicadas y para aumentar la uniformidad del control y de las sanciones en toda la UE.

b) Las dos vertientes del principio de cooperación leal: la ineludible obligación de cooperar los Estados miembros con la Comisión y la necesaria cooperación de la Comisión con los Estados miembros

Una vez definida por las autoridades comunitarias la normativa referente al régimen de control aplicable a la PPC, corresponde, seguidamente, a los Estados miembros garantizar su aplicación efectiva. Según, el Abogado General GEELHOED, “efectivo” debe entenderse en este contexto “en el sentido de que existen muchas posibilidades de que, en caso de incumplimiento, los pescadores corran un elevado riesgo de ser descubiertos y de que les impongan sanciones que, como mínimo, les privarán de cualquier beneficio económico derivado de la infracción de las normas en materia de pesca. El esfuerzo de control y la amenaza de la acción represiva deben ejercer una presión suficiente como para que el incumplimiento deje de ser económicamente atractivo y, por tanto, quede garantizado que se ha alcanzado en la práctica la situación pretendida por las normas pertinentes en la materia”²⁰.

Lo que ocurre es que la efectividad de estas medidas nacionales es más que dudosa, si hacemos casos a lo que viene denunciado la Comisión europea en sus periódicos Informes, donde constata constatando que el importe de las sanciones aplicadas en el conjunto de la Comunidad parece carecer de efecto disuasorio²¹.

19 DOL 128/05, p.1

20 Conclusiones del Abogado General L.A.Geelhoed, presentadas el 29 de abril de 2004, C-304/02, Comisión c. República Francesa, aún no publicada en la Recopilación.

21 La Comisión señala que aunque las estadísticas muestran que más de un 10% de los buques han sido sancionados, el importe pagado por el sector pesquero como consecuencia de las sanciones impuestas en 2003 (28.7 millones de euros) equivale aproximadamente a cuatro milésimas partes del valor de los desembarques de 2002. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Informes de los

Con el fin de satisfacer esta exigencia de aplicación efectiva, les compete a los Estados miembros, grosso modo, reunir las informaciones que hacen referencia a: - los datos de las posiciones de los buques que dispongan de VMS (mayores de 18-15 m de eslora); - los datos anotados en los diarios de a bordo; - los datos registrados en las declaraciones de desembarco; - los datos procedentes de operaciones de trasbordo; - las notas de venta; y, - el control del esfuerzo de la pesca. La recopilación de estos datos y la comprobación sobre las actividades pesqueras deberán, de conformidad con la normativa comunitaria aplicable, ser coordinados, en cada Estado miembro, por un organismo único (Autoridad única de control²²), a quién corresponderá, además, informar a la Comisión y cooperar con ella. Cooperación que se vería facilitada si, en la Comisión, existiera también una única Unidad encargada de hacer la recopilación y comprobar los datos.

Tales informaciones afectan a las actividades de buques de pabellón del Estado miembro (independientemente de la zona de actividad), a la de otros Estados miembros (en lo que se refiere a control de actividad y desembarcos en los propios puertos de barcos de otro Estado miembro), y a los buques de terceros países, formando parte de las obligaciones que el Estado miembro tiene como Estado de puerto²³.

La adopción de estas medidas exige, en la línea de lo art. 23, 3º del Reglamento 2371/2002, que los Estados asignen los recursos financieros y humanos precisos y creen la estructura administrativa y técnica adecuadas para ello, lo que implica un coste económico.

La Comisión considera que la mayor parte de los Estados miembros han adoptado medidas en los últimos años para mejorar el control y la observancia de las normas de la PPC, aunque, se queja expresamente de que el “envío de información a la Comisión sobre la aplicación de las normas de la PPC se ha caracterizado por una deficiente recogida de datos por parte de las autoridades nacionales y una inspección y vigilancia insuficiente para determinar la calidad de los datos”²⁴, lo que le ha llevado a presentar varios recursos de incumplimiento contra varios Estados miembros, entre ellos España²⁵. E, incluso, en algunos casos, a iniciar el procedimiento del art. 228 CE proponiendo que se imponga una sanción a aquel Estado que no ha ejecutado una sentencia condenatoria anterior²⁶.

Ahora bien, la ejecución de estas obligaciones por los Estados miembros se vería, sin duda, facilitada si el marco normativo aplicable fuera más simple. En efecto, desde la perspectiva del principio de transparencia y de legibilidad, y dado que los requerimientos en materia de control están progresivamente aumentando, habría que avanzar en una simplificación de la normativa comunitaria en la materia, dispersa en

Estados Miembros sobre las conductas constitutivas de infracciones graves de la política pesquera común en 2003”, *COM (2005) 207 final*, 30.5.2005, p.7.

22 Capítulo V del Reglamento (CE) nº 2371/2002, donde se establece la obligación de cada Estado miembro de crear una Autoridad Única de Control, con el fin de asegurar el cumplimiento unificado y centralizado de todos los deberes en la materia.

23 Estas informaciones se almacenan en una única base de datos (Base de Datos Centralizada, BDC) con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las obligaciones, la confrontación y comprobación de datos

24 Comunicación de la Comisión “Cumplimiento de las normas de la Política pesquera común. Plan de trabajo y tabla de indicadores sobre el cumplimiento”, *COM (2003) 344 final*, 11.06.2003, p.4

25 Sentencia del TJCE de 2 de diciembre de 2004, Comisión c. España, C-42/03, aún no publicada en la Recopilación.

26 Es el caso del asunto C-304/02, Comisión c. Francia. El Tribunal de Justicia, en su sentencia de 12 de julio de 2005, en este asunto, condenó a Francia a una multa de 20 millones de euros y a un recargo semestral de 58 millones de euros por no haber asegurado un control de las actividades de pesca de conformidad con las disposiciones comunitarias y por no haber sancionado de manera efectiva y disuasiva a los pescadores que hubiesen violado la normativa comunitaria.

diversas disposiciones, no siempre claramente redactadas y que, además, han venido modificándose con el tiempo, lo que no ayuda a su aplicación²⁷.

El principio de cooperación leal, tal y como se desprende de la jurisprudencia comunitaria, tiene dos vertientes, la que exige una cooperación de los Estados miembros para con las Instituciones comunitarias, y la que requiere una cooperación de las Instituciones con los Estados miembros. En este sentido si las administraciones nacionales deben procurar establecer autoridades únicas de control, algo similar debería ocurrir con los servicios de la Comisión, donde, parece ser, existen destinos diferentes para la remisión de la información exigida por las obligaciones de control, habiéndose advertido que las informaciones no siempre se intercambian con las personas adecuadas o que hay solapamientos y duplicaciones de información, pues diferentes unidades de la Comisión solicitan la misma información, o el destino de la información está “personalizado” de manera que se originan confusiones cuando se producen relevos entre los funcionarios comunitarios.

La creación de la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca, puede contribuir a resolver estos problemas, a través del desarrollo de sus funciones de coordinación y armonización del control e inspección efectuado por los Estados miembros.

Por otro lado, la valoración del esfuerzo de control y observancia por parte de los Estados miembros debe ser evaluada de manera individual, y, consiguientemente, el grado de satisfacción de la obligación de cooperación leal. En este sentido, debe tenerse en cuenta que no es lo mismo el esfuerzo que debe efectuar un Estado miembro con muy pocos buques con zonas de pesca muy concentradas, que el que debe realizar otro Estado miembro con un gran volumen de buques y con una gran variedad de caladeros. Diferencia que se incrementa por la variable del mercado, ya que si el Estado miembro es un mercado importante para los productos de la pesca, y si cuenta con una industria transformadora importante, debe añadirse el control sobre aspectos como la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no regulada y el control en aduanas con el consiguiente esfuerzo de las Autoridades nacionales de control. De manera que si un Estado miembro presenta mayor número de infracciones al año que otro, debería poder determinarse si esto está motivado por que el nivel de control es mayor en el primero, o por que sus pescadores son más incumplidores, lo contrario puede conducir a presentar una incorrecta o injusta visión de la realidad.

Por otro lado, hay que indicar que la Comisión europea ha advertido en varias ocasiones que la verificación de la actuación de los Estados en materia de aplicación de las normas comunitarias de control se complica cuando las responsabilidades están muy descentralizadas o divididas entre distintas autoridades con estructuras organizativas muy diferentes. Esta situación es la que se da en España, donde, como consecuencia del desarrollo de competencias internas, distintas Comunidades Autónomas con litoral intervienen, junto a la Administración central, en la aplicación del Derecho comunitario en general y de la normativa comunitaria sobre control de la pesca en particular, tal y como pasamos a ver en el siguiente epígrafe.

B) El creciente papel de las regiones y la aplicación de las normas comunitarias relativas a la PPC.

Para diversas regiones europeas, entre ellas varias españolas, la pesca tiene una gran relevancia social y económica, que puede ser mayor, incluso, que la que posee para los propios Estados miembros a los que estas regiones pertenecen.

²⁷ Sobre esta preocupación, véase el compromiso de reducir al máximo la carga administrativa expresado en la Comunicación de la Comisión “Perspectivas de simplificación y mejora del marco regulador de la política pesquera común”, COM (2004) 820.

Algunas de estas regiones se han dotado, sobre la base de las competencias que les reconocen los marcos constitucionales en los que están insertas, de importantes recursos legales (competencias exclusivas en aguas interiores y pesca marítima), técnicos (cuerpos administrativos especializados) y económicos (fondos presupuestarios propios y procedentes de la UE) para llevar a cabo labores de control, vigilancia e inspección de las actividades pesqueras.

En este sentido, podemos encontrarnos, como ocurre con España, que hasta fecha reciente, el desarrollo legislativo pesquero era más completo en el ámbito autonómico que en el estatal, lo que se convirtió, como se ha dicho, en una fuente de conflictos competenciales y generó una falta de armonización legislativa que no propició la existencia de un marco jurídico estable²⁸, con consecuencias negativas también por lo que respecta a la aplicación efectiva de la normativa comunitaria referida a la PPC.

La Constitución española de 1978 prevé en el art. 93 la posibilidad de atribuir a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Ello significa que España dispone del poder jurídico de consentir una atribución del ejercicio de competencias soberanas a favor de las instituciones de la UE y acepta sus consecuencias jurídicas.

La aplicación de las normas relativas a la PPC la asumen los Estados miembros, aunque el Derecho comunitario no impone ni prejuzga un determinado procedimiento o indica que institución interna debe asumir la tarea concreta de su ejecución. La aplicación reposa, como se viene insistiendo, sobre el principio de autonomía institucional y procedimental. Como ha declarado el Tribunal de Justicia, las medidas internas se toman por las autoridades nacionales “en el respeto de las formas y procedimientos del Derecho nacional”, correspondiendo, pues, al “ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro determinar el procedimiento jurídico conducente a ese resultado”²⁹.

a) Autonomía institucional y descentralización en la aplicación de las normas comunitarias en España: el bloque constitucional español

En España para determinar el alcance de las competencias estatales y autonómicas hay que atender al bloque de constitucionalidad formado, esencialmente, por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía.

Según la Constitución española de 1978, algunas de las medidas internas relativas a la pesca y al sector pesquero deben ser adoptadas por el Gobierno central, otras, en cambio, son competencia de las Comunidades Autónomas (CCAA). Así, su art. 149.1.19 estableció como competencia exclusiva del Estado la “pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas”, mientras que en su art. 148.1.18 se da la posibilidad a que los Estatutos de Autonomía atribuyan como competencia exclusiva “la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura” a las CCAA³⁰.

²⁸ Vease, al respecto, el Informe sobre pesca contenido en AA.VV.: *Galicia 2010*, Santiago de Compostela, 2000, pp. 439 y ss, (esp. 457).

²⁹ Sentencias de 11.12.1972, Lorenz, 120/73; Markmann, 121/73; Nordsee, 1222/73, Lohrey, 141/73.

³⁰ Por aguas interiores, desde la perspectiva del Derecho internacional, debemos entender las comprendidas dentro de la zona acuática que desde el mar territorial va hacia el interior del territorio del Estado, comprendiendo ensenadas, puertos, canales marítimos, estuarios, rías, etc.. El art. 8,1 de la CONVEMAR dice que “las aguas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial forman parte de las aguas interiores del Estado”. En Derecho español, el Decreto que desarrolló la Ley 20/1967, de 8 de abril estableció líneas de base rectas, y en la disposición transitoria de la Ley 10/1977, de 4 de enero sobre mar territorial, dispone que tales líneas constituyen el límite interior del mar territorial. Mediante Decreto

Por lo que se refiere a los Estatutos de Autonomía, utilizando como ejemplo el de la Comunidad Autónoma de Galicia, puesto que se trata de la región española con mayor dependencia de la pesca, su art. 27.15 atribuye a Galicia la competencia exclusiva en materia de “pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura”, mientras que su art. 28.5 determina la competencia de Galicia para “el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que la misma establezca, en materia de ordenación del sector pesquero”.

Dos son los criterios que estos textos utilizan para delimitar las competencias entre las diferentes administraciones españolas: el de la actividad (en cuanto distingue entre la pesca, el marisqueo y la acuicultura) y el espacial o geográfico (al limitar la actuación autonómica a las aguas interiores cuando se refiere a la pesca, no así a las otras actividades³¹). Por otro lado, habrá que distinguir, según estas disposiciones, si se trata de una actividad de pesca marítima o de ordenación del sector pesquero.

Por actividad de pesca marítima habría que entender aquellas que se refieren a la protección de los recursos, tales como las condiciones y características de la actividad extractiva, el régimen de explotación, conservación y mejora de los recursos. Mientras que por ordenación del sector pesquero se trataría de cuestiones relacionadas con el sector económico y productivo de la pesca, como pueden ser las condiciones profesionales de los pescadores, las formas de organización, la regulación de la explotación de los buques, la explotación comercial, etc. Según la doctrina española el “sentido de este párrafo es el de permitir una intervención autonómica en la materia pesquera *en general*,...no se subdivide la materia, sino que se comparte, correspondiendo al orden estatal las bases en la legislación de la pesca y atribuyendo a las CCAA su desarrollo y ejecución...”³²

La utilización de los criterios de actividad y el espacial, unido a la ambigua redacción del art. 149.1.19 donde se diferencia, como vimos, entre pesca marítima y ordenación del sector pesquero, ha dado origen a numerosos conflictos competenciales y a la intervención del Tribunal Constitucional español en numerosas ocasiones. Especialmente, cuando las CCAA han desarrollado legislativamente sus competencias autonómicas en materia de pesca. Lo que ha ocurrido de manera singular en el caso de Galicia, que ha conocido una importante actividad normativa en este ámbito y que, incluso, en ciertos aspectos ha precedido al propio desarrollo de la legislación estatal.

De la jurisprudencia constitucional se extrae los siguientes elementos:

- Es competencia exclusiva del Estado la regulación de todos los ámbitos que afecten a los *recursos naturales*, siempre que estos se refieran a las aguas exteriores, siendo responsable de la gestión y conservación de los mismos. Además, le corresponde al Estado fijar la legislación básica en la ordenación del sector pesquero.

- Las competencias de las CCAA en el ámbito de la pesca marítima están limitadas *ratione materiae* (marisqueo, acuicultura y desarrollo de lo definido como básico en la ordenación del sector pesquero) y *ratione loci*: la pesca en aguas interiores.

25000/19777, de 5 de agosto, el Gobierno estableció nuevas líneas de base recta. Por tanto, según el Derecho español, las aguas comprendidas entre estas líneas de base recta y la costa son aguas interiores.

31 La delimitación de los espacios marítimos sobre los que España ejerce soberanía o jurisdicción aparece regulada en un conjunto de disposiciones contenidas esencialmente en: la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre Mar Territorial; la Ley 1/1978, de 20 de febrero, sobre Zona Económica Exclusiva; el Real Decreto 1315/1997, de 1 de agosto, por el que se establece una zona de protección pesquera en el Mediterráneo; la Orden de 31 de julio de 1997, por la que se establece una reserva marina y una reserva de pesca en el entorno de la isla de Alborán; la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina mercante.

32 G. BARRIO: *Régimen jurídico de la pesca marítima*, Madrid, 1998, p. 136.

- Los distintos Decretos de traspasos de competencias a las CCAA han desarrollado esta distribución, atribuyendo a éstas funciones relacionadas con el control, la vigilancia, la inspección y la sanción. Así el Real Decreto 3318/1982, de 24 de julio sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de agricultura y pesca, enumera entre las competencias asumidas por Galicia las materias de “pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura” y al anunciar las funciones comprendidas en las citadas competencias establece que corresponde a esta Comunidad “dictar las normas correspondientes para regular la inspección y sanción, sin perjuicio de las competencias que, con respecto a la vigilancia en aguas interiores, correspondan a la Armada”

Sobre la base de esta cobertura constitucional, las CCAA, han dictado diversas disposiciones legislativas que fueron llenando de contenido normativo autonómico las materias asumidas. En el caso de Galicia este desarrollo condujo a la adopción de la Ley 6/1993, de 11 de mayo de 1993 sobre la Pesca marítima de Galicia, que fue impugnada por el Gobierno al estimar que superaba el marco competencial aplicable y que dio lugar a una importante sentencia del Tribunal Constitucional español (STC 9/2001, de 18 de enero³³).

Y por lo que se refiere al marco estudiado, control y aplicación de las normas pesqueras, cabe referirse, a título de ejemplo, a una más reciente ley, también gallega, Ley 8/2004, de 30 de julio sobre protección, control, infracciones y sanciones en materia marítimo-pesquera de Galicia³⁴, cuya finalidad, como expresamente se recoge en su exposición de motivos y como veremos más tarde, es la de conformar el marco normativo sancionador aplicable a las materias de pesca, marisqueo y acuicultura y demás competencias en materia de ordenación del sector pesquero que la Comunidad Autónoma tiene atribuidas en virtud de la Constitución Española y del Estatuto de Autonomía.

Y, que en sintonía con lo que vengo comentando, pretende desarrollar la legislación básica del Estado en la materia, contenida en la Ley 3/2001, de 26 de marzo de Pesca Marítima del Estado, donde se incluye un régimen de infracciones y sanciones en materia de ordenación del sector pesquero.

En resumen, el régimen español en materia de control, vigilancia, inspección y sanción se fundamenta en la Ley 3/2001, de 26 de marzo de Pesca Marítima del Estado y en las disposiciones legislativas que hayan adoptado las Comunidades Autónomas en desarrollo de las competencias que tienen atribuidas, como ocurre en el caso de Galicia con la Ley 8/2004, de 30 de julio sobre protección, control, infracciones y sanciones en materia marítimo-pesquera.

Esto significa que la aplicación del régimen comunitario de control, vigilancia, inspección y sanción, va a recaer, por lo que se refiere a España, en algunos casos sobre las autoridades centrales y otras sobre las autoridades autonómicas. La eficaz ejecución del mismo exigirá la cooperación entre estas autoridades sustentada en los principios de lealtad constitucional, cooperación leal y diligencia.

En materia de pesca marítima, el ejercicio de las competencias exclusivas por el Estado en aguas exteriores y por las CCAA en aguas interiores, se produce en un ámbi-

33 Sobre esta sentencia, cuyo estudio excede nuestro objetivo, pueden consultarse entre otros: M. GARCÍA y BARRIO, G.: “El marco constitucional de la pesca marítima. A propósito de la STC 9/2001, de 18 de enero, sobre la Ley de Pesca de Galicia”, *Cuaderno de Derecho Pesquero*, num. 2, La Coruña, 2002, pp. 293 y ss. G. JIMÉNEZ: “Algunas reflexiones sobre los títulos competenciales que han de tomarse en consideración al enjuiciar la constitucionalidad de las disposiciones reguladoras de la pesca. En torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 9/2001, de 18 de enero”, *ibid.*, pp. 317 y ss.

34 DO. Galicia 20 agosto 2004, núm.162, p. 11992. BOE 22 septiembre 2004, núm. 229, p. 31654.

to, el medio marino, en el que las medidas que se adopten inciden necesariamente en todos los recursos marinos vivos del caladero nacional. La línea de base recta que fragmenta estos espacios no puede encerrar en compartimentos estancos las competencias estatales y autonómicas, haciendo exclusivas en los mismos las de unas autoridades excluyendo las de otra, no puede. Esta demarcación geográfica no puede entenderse como justificación de un ejercicio de competencias excluyente de la defensa de unos intereses comunes en ambas Administraciones Públicas.

En este sentido, comparto la idea, avanzada en otros estudios³⁵, que la pesca marítima es uno de los ámbitos donde el principio constitucional de colaboración administrativa, inherente a la organización territorial del Estado español, llega a configurarse como un verdadero “deber general de colaboración al que están sometidos recíprocamente el Estado y las Comunidades Autónomas”³⁶, en cuanto solo a través de dicha colaboración pueden cumplirse, asimismo, los principios constitucionales de eficacia y eficiencia en la actuación de los poderes públicos. Cabe, en apoyo de ello, recordar que el Tribunal Constitucional español, cuando ha tratado supuestos de competencias exclusivas sobre un mismo ámbito competencial ha declarado que “... las competencias estatales y autonómicas están situadas en un plano de paralelismo y la técnica apropiada es la cooperación, que se define por la voluntariedad”³⁷. Afirmación que se extiende al ámbito estudiado, donde las competencias concurrentes del Estado y las CCAA en materia de ordenación del sector pesquero deben desplegarse sobre una base voluntaria de cooperación, definiéndose un acuerdo sobre un marco unitario que facilite el desarrollo homogéneo por parte de las CCAA interesadas.

De este modo, el desarrollo práctico y los problemas que puedan surgir en relación con ello deben resolverse en el marco de mecanismos de concertación que faciliten la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la fase descendente de la aplicación del Derecho comunitario. En este sentido, como es conocido, funciona en España unos mecanismos de concertación multilateral, institucionalizada y especializada en los que participan los responsables autonómicos y los del Gobierno central. Estos mecanismos, formados por Conferencias Sectoriales³⁸ y por una Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE (CARCE)³⁹, tienen como objetivo articular y resolver, a partir del principio de cooperación, cuestiones, entre otras, relativas a la aplicación de la normativa comunitaria en el territorio español⁴⁰, comprendiendo, claro está, la normativa relativa a la PPC.

La aplicación de la normativa comunitaria no siempre se resuelve con la mera función administrativa ni el mero cumplimiento, sino que precisa un posterior desarro-

35 M. ESTELLA: “La Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca marítima del Estado. Análisis general”, *Cuadernos de Derecho Pesquero*, núm. 2, La Coruña, 2002, p. 275.

36 Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1986, F.J. 3.

37 Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, F.J. 66.

38 Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales. BOE núm. 69, 22.03.1995. A través de las mismas se establecen procedimientos de cooperación para hacer efectiva la intervención y participación de las CCAA, tanto en la fase de definición de la posición española en los procesos de adopción de decisiones por la instituciones comunitarias, como en la fase de aplicación en España del Derecho comunitario y del contenido de las políticas comunitarias. El marco que hace efectiva esta cooperación será la Conferencia Sectorial “Pesca”.

39 Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, BOE, núm. 64, 15.03.1997.

40 Ley 2/1997, de 13 de marzo por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, BOE núm. 64, 15 de marzo de 1997.

llo legislativo y reglamentario, lo que se hará teniendo en cuenta el reparto interno de competencias entre el Estado y las CCAA. Ahora bien, como vengo reiterando, la responsabilidad por tal aplicación se atribuye al Estado miembro, esto es, el Estado miembro asume las conductas de sus entidades territoriales y si de tales conductas se deriva una infracción del Derecho comunitario, el incumplimiento va a ser del Estado, quien debe vigilar para asegurar, por los medios adecuados, la coordinación de medidas que adopten de forma a no comprometer el buen funcionamiento del Derecho comunitario⁴¹.

Todo ello, claro está, con independencia de los mecanismos internos existentes en el Estado miembro para asegurar el respeto por parte de sus entidades territoriales de las obligaciones comunitarias contraídas por el mismo. El primero de estos mecanismos es, como resulta obvio, el diálogo y la solución basada en el acuerdo para prevenir y, en su caso, subsanar la vulneración. Este mecanismo es el que debería utilizarse, también, en caso de conflictos relativos a la aplicación de la normativa comunitaria de control pesquero. Si esta vía no prospera, la Constitución española prevé otros sistemas para lograr el cumplimiento de las obligaciones del Estado español (entre ellas, por tanto, las derivadas del Derecho comunitario) por las CCAA. Algunos tienden a subsanar la carencia o insuficiencia por parte de las CCAA en materia de desarrollo o aplicación del Derecho comunitario, actuando el Derecho estatal como supletorio del autonómico. Otros se dirigen a evitar la aplicación de una norma autonómica contraria al Derecho comunitario, mediante técnicas jurisdiccionales. Otros persiguen evitar una aplicación no homogénea del Derecho comunitario ocasionada por comportamientos dispares de las CCAA, a través de la adopción de leyes armonizadoras. En fin, otros prevén, incluso, el cumplimiento forzoso por las CCAA cuando suponga un atentado grave al interés general de España⁴².

b) Descentralización de las actividades de control, vigilancia e inspección pero responsabilidad del Estado por la correcta aplicación de la normativa comunitaria

La política comunitaria de control es un pilar fundamental de la PPC para asegurar la obtención de los datos de la actividad pesquera y para garantizar que se respetan las normas de conservación y gestión. Esta política se concreta en una serie de obligaciones que, como hemos vistos, deben cumplir los Estados miembros, donde puede ocurrir, y de hecho ocurre en el caso español, que exista una dispersión de autoridades nacionales de control. En este caso, no bastará con establecer mecanismos que aseguren la cooperación entre los Estados miembros y entre estos y los servicios de la Comisión, sino que también será necesario una definición clara de las competencias a escala comunitaria, nacional, regional y local⁴³.

En este sentido, las CCAA ribereñas, dentro de su competencia pesquera desarrollan, también, una función preventiva, de orden ejecutivo, disponiendo de cuerpos especiales de vigilancia pesquera, y de orden normativo, tipificando las infracciones pesque-

41 Sentencia del TJCE de 21.6.1979, Atalanta Ámsterdam, 240/78. Según jurisprudencia reiterada “un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno, ni siquiera las que derivan de su organización federal, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos”, Sentencia del TJCE de 11.10.2001, Comisión c. Austria, C-110/00.

42 Sobre este particular puede consultarse, entre otros, A.MANGAS y D.LIÑAN: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 3ª ed., Madrid, 2002, pp.529-531.

43 El art. 2 del Reglamento (CE) 2371/2002, en su apartado 2, afirma que entre los principios de buena gestión que guiaran la PPC esta: “a) una definición clara de las competencias a escala comunitaria, nacional y local”.

ras. Y, una función represiva, imponiendo sanciones a quienes quebranten las normas pesqueras. El resultado es una acusada variedad, tanto de instrumentos normativos aplicables a las irregularidades cometidas en el ejercicio de la pesca como de administraciones encargadas de hacerlos cumplir en el ámbito de sus respectivas competencias.

La responsabilidad de control y vigilancia del cumplimiento de las medidas de protección conservación y regeneración de los recursos pesqueros y el régimen de infracciones y sanciones derivado corresponde al Estado miembro que define internamente que autoridades están capacitadas para ello.

La Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca marítima del Estado constituye el marco jurídico general en esta materia por lo que se refiere al Ordenamiento jurídico español. Su Título V integra el régimen de control para la protección de los recursos pesqueros previsto en la Ley 14/1998 de 1 de junio, y establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de pesca marítima, competencia exclusiva del Estado (exclusión de las aguas interiores), y dispone la normativa básica relativa a la ordenación del sector pesquero, cuyo desarrollo y ejecución corresponde a las CCAA⁴⁴.

El elemento punitivo preponderante en la Ley 3/2001 es el de las multas, que ostenta la categoría de sanción principal, con la clara intención de evitar la obtención de beneficios del ilícito cometido. Su cuantía es creciente según la entidad de la infracción y se prevé su agravamiento en supuestos de reincidencia. También se establecen sanciones accesorias para las infracciones graves y muy graves, que pueden imponerse junto a la sanción principal a juicio de la autoridad competente. La determinación de la cuantía de la multa así como la imposición de la sanción accesoria deberá ser conforme con los principios de proporcionalidad y adecuación con la gravedad de la infracción, considerando especialmente la intencionalidad, reiteración, así como los daños causados y, en su caso, la conducta reincidente, tal y como establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La Ley también instituye un régimen de responsabilidad solidaria respecto de los propietarios de barcos, fletadores, capitanes y patronos o personas que dirijan las actividades pesqueras, en el supuesto de que la infracción sea imputable a varias personas y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno de ellos. Por lo que, finalmente, se refiere a la competencia sancionadora en materia de pesca marítima en aguas exteriores, está corresponderá, en razón de la gravedad de la infracción, a los Delegados de Gobierno, al Director General de Recursos Pesqueros, al Secretario General de Pesca Marítima y al Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación. Mientras que por lo que respecta a la competencia sancionadora en materia de ordenación del sector y comercialización de productos pesquero, la Ley (art. 108) atribuye a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo, la tramitación y resolución de los expedientes correspondientes a las infracciones en esta materia.

En desarrollo de su competencia en materia pesquera diversas CCAA ribereñas han desplegado una potestad sancionadora propia en estos ámbitos. Puesto que como titulares de una materia sustantiva, pueden adoptar medidas sancionadoras e incluso normas reguladoras de las infracciones y sanciones⁴⁵. Tal ha ocurrido en el caso de

44 El art. 80 de la Ley 3/2001 dispone que el objeto del régimen de infracciones y sanciones previsto en el Título V es: “a) Establecer el régimen sancionador en materia de pesca marítima, cuya aplicación corresponde a los órganos competentes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; b) Establecer la normativa básica del régimen sancionador en materia de ordenación del sector pesquero y de la actividad comercial de productos pesqueros, cuyo desarrollo legislativo y ejecución corresponde a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas”.

45 Siempre, como resulta de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, que con estas medidas “no se transgredan las garantías constitucionales recogidas en el art. 25.1 de la Constitución ni se introduzcan

Galicia que se ha dotado de una regulación propia al respecto, constituida por la Ley 6/1993, de 11 de mayo de Pesca en Galicia, y la Ley 8/2004 de 30 de julio de protección, control, infracciones y sanciones en materia marítimo-pesquera de Galicia.

Se trata de una normativa que ha influido en otras leyes adoptadas por otras CCAA y que se caracteriza por que el control adquiere un carácter omnicompreensivo y de aplicación integral del mismo en cuanto no se limita a la fase extractiva pesquera, sino que se extiende esta potestad sancionadora por razón de pesca a las vertientes de industrialización, transformación, comercialización, consumo en establecimientos hosteleros, transporte y distribución, intentando de esta forma abarcar y cerrar el círculo económico que envuelve a los productos pesqueros y mejorar así la efectividad y los resultados de las inspecciones. Al mismo tiempo, el alcance geográfico de estas funciones policiales añadidas se proyecta sobre la totalidad del territorio autonómico, mientras que el control en el mar se circunscribe a las aguas interiores. Sobre las infracciones se realiza una clasificación funcional, definiendo los tipos de calificación y clasificándolos según la materia y función (cooperación con la autoridad, marisqueo, acuicultura o pesca profesional; conservación del medio, ordenación del sector o infracciones de comercialización).

Las infracciones se clasifican, en esta Ley, en tres grados en función de su gravedad incluyendo en las muy graves la pesca de los furtivos y la de aquellos que faenan si estar incluidos en censo particular. Además de otras sanciones, recoge la inhabilitación para el ejercicio de la actividad y la restitución por el infractor de los efectos causados por su actuación. Con el proceso sancionador se regulan, las medidas cautelares, el destino de lo incautado y el contenido de las actas de inspección. También regula el procedimiento en sus tres fases, desde el inicio hasta la resolución y además un proceso abreviado que garantice, cuando proceda, la simplificación de trámites dando paso a la resolución. Finalmente esta legislación se ocupa de los abanderamientos de conveniencia y la lucha contra la pesca ilegal, estableciendo que sean la UE, el Estado español o una Organización pesquera internacional la que determine oficialmente los Estados y territorios a los que se atribuya dicha calificación. Además, prohíbe el desembarque, transporte y comercialización de capturas procedentes de buques identificados por llevar a cabo actividades de pesca ilegal contrarias a las medidas de gestión y conservación.

En fin, los ilícitos sancionables por estas leyes son, generalmente, distintos de los perseguidos por la Ley estatal. En efecto como se recoge en la exposición de motivos de la Ley 2/1994, de 18 de abril de la Generalidad Valenciana, sobre defensa de los recursos pesqueros, mientras que la Ley estatal se dirige principalmente a habilitar la reacción administrativa de carácter sancionador ante las infracciones cometidas por los buques pesqueros de gran tonelaje, la Administración autonómica, en cambio, en aguas interiores debe hacer frente a infracciones cometidas por embarcaciones de menor magnitud.

De lo dicho se extrae la existencia de distintos regímenes y administraciones de control en España sujetos al deber general de colaboración recíproca. En desarrollo de este deber se han establecido mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España y las Comunidades Autónomas (el Consejo Nacional Pesquero⁴⁶), pero además para hacer operativa esta colaboración se han definido distintos procedimientos, algunos establecidos por vía de acuerdo.

divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido o respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio..." STC 227/1988, de 29 de noviembre

46 La Disposición adicional primera de la Ley 3/2001, en su apartado 1, dispone la creación del Consejo Nacional Pesquero, como órgano de coordinación entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y

Un ejemplo ilustrativo de la búsqueda de coordinación es el Convenio de Asistencia y Cooperación mutua suscrito el 3 de febrero de 2004 entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España y la Comunidad Autónoma de Galicia, en materia de control e inspección de la actividad pesquera⁴⁷.

Este Convenio preveía el establecimiento de una Comisión de Seguimiento con el objeto de articular la supervisión y ejecución del mismo y, entre cuyas funciones, estaba la de elaborar propuestas de planes específicos de actuación conjunta. Fruto de ello ha sido la presentación de un primer Plan Específico de Actuación conjunta en el control e inspección de la actividad pesquera correspondiente al año 2005.

En este Plan se define la actuación conjunta como aquélla en la que participan directamente inspectores de pesca de ambas partes (de la administración central y de la autonómica) y se fijan una serie de prioridades que se refieren a actuaciones marítimas⁴⁸, a actuaciones aéreas⁴⁹ y a actuaciones en tierra⁵⁰. Mientras que el control e inspección comprobará, en particular: - la documentación exigible en materia pesquera de acuerdo con lo reglamentado en el ámbito comunitario, estatal y autonómico, según corresponda; - los productos de la pesca procedentes de terceros países; - la composición y registro documental de capturas, incluidos los documentos posteriores a la descarga (declaraciones de desembarque, notas de venta, documentos de transporte, etc.); - las medidas técnicas de los artes, aparejos o útiles de pesca; - las tallas mínimas; - los horarios autorizados de actividad pesquera; y - el ejercicio de la actividad pesquera en general.

En el Plan examinado se prevén, también, los medios de inspección concretos que van a aportar la Administración central y la Administración autonómica para llevar a buen término esta actuación conjunta, que podrá contar con equipos de inspección formados por inspectores de pesca de ambas Administraciones así como por su personal de apoyo. En estas actuaciones conjuntas, cuando los inspectores de pesca adviertan alguna conducta que pudiera suponer una infracción de la normativa pesquera en vigor, levantarán la correspondiente acta de denuncia, que será remitida a los órganos competentes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, del Ministerio de Administraciones públicas, o de la Comunidad Autónoma de Galicia, según corresponda.

Alimentación y las Comunidades Autónomas en las materias reguladas en esta Ley. De dicho Consejo formarán parte el Secretario general de Pesca Marítima, que actuará como Presidente, los Directores generales de la Secretaría General de Pesca marítima y un representante de cada una de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

47 Estaríamos ante un Convenio de colaboración de los previstos en el art. 40 de la Ley 3/2001 de Pesca marítima del Estado, donde se dispone que “El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación podrá establecer convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas para el mejor ejercicio de la función inspectora en aguas exteriores e interiores, respectivamente, sin perjuicio de los convenios de cooperación existentes en el ámbito de la Administración General del Estado y de los planes futuros de cooperación, e intercambiarán cuanta información sea necesaria para el ejercicio de sus respectivas competencias, garantizando en todo momento la confidencialidad de los datos”

48 Estas prioridades son: - detección e intervención de los denominados “artes durmientes”; - vigilancia e inspección de embarcaciones pesqueras que faenen en zonas o fondos prohibidos, así como en períodos de veda; - inspección a buques pesqueros con el fin de verificar el cumplimiento e la normativa pesquera de ámbito comunitario, nacional y autonómico, según corresponda; - vigilancia de las entradas y salidas de buques en zonas portuarias y muelles de instalaciones frigoríficas.

49 Las prioridades en este ámbito son: - vigilancia y avistamiento de embarcaciones pesqueras que faenen en zonas o fondos prohibidos, así como en períodos de veda; - colaboración con los medios navales y terrestres, facilitándoles la información que requieran para el ejercicio de su cometido.

50 Estas actuaciones se refieren al control integral en puertos, lonjas y terminales de descarga de pescado, de la descarga, almacenamiento, ventas y transporte de los productos de la pesca, con especial atención al cumplimiento de los tamaños mínimos autorizados de las capturas.

Estas actuaciones conjuntas serán acordadas cuando al menos una de las partes así lo solicite, y planificada previamente por ambas partes. Para evaluar estas actuaciones, ambas partes recabarán coordinadamente la información y los resultados derivados de las mismas.

Si este Plan, y otros también existentes en ámbitos más específicos⁵¹, se hacen realmente operativos y si continúa en el tiempo mejorando con la práctica, estaríamos ante uno de los mecanismos más avanzados que conozcamos de integración armónica de las respectivas actuaciones de las Administraciones involucradas en el control e inspección de las actividades pesqueras. Ello supondría una mejora en la consecución de una unidad de criterios, actuaciones y nivel de presión cuyo efecto en el campo estudiado podría ser dar una mayor agilidad y eficacia a la aplicación de las normas comunitarias pesqueras por un Estado descentralizado como es el español.

CONSIDERACIONES FINALES

La Política de control y vigilancia pretende garantizar que la normativa comunitaria se aplique de manera eficaz y equitativa en toda la Unión europea. Ello exige que todos los niveles de poder público con competencias en la materia intervengan en estas actividades de manera coordinada y cooperen con los servicios de la Comisión y viceversa.

Los Estados miembros son garantes de la aplicación adecuada de las medidas de la política pesquera común en las aguas y territorios que se encuentran bajo su jurisdicción. Asimismo, deben garantizar que los buques que enarbolan su pabellón observen la normativa dondequiera que faenen. Ello exige unos medios humanos y unos recursos financieros importantes que les permitan controlar, vigilar e inspeccionar las faenas de pesca, desembarque de capturas, comercialización y transporte de los productos de la pesca así como efectuar el seguimiento administrativo de las medidas estructurales y de otro tipo. Deben contar con adecuados sistemas represivos que permitan que los infractores sean llevados ante los tribunales y sancionados.

Estas estructuras de control, vigilancia e inspección no siempre se enmarcan dentro de una Administración única, centralizada o desconcentrada. A veces, como hemos visto que ocurre en España, diversas Administraciones públicas son competentes y la ejecución de esta política y la aplicación de las normas comunitarias se efectúa de una forma descentralizada.

Esta descentralización no puede ser un obstáculo para el cumplimiento efectivo del Derecho comunitario, más bien, debe ser un factor dinamizador de dicho cumplimiento, al acercar la aplicación de las normas comunitarias a unos poderes públicos más próximos a los ciudadanos. Esta idea de proximidad, de cercanía, de descentralización, que no de subsidiariedad, puede mejorar la aplicación del régimen comunitario de control y vigilancia de la pesca, siempre y cuando no entorpezca el efecto directo y útil de la norma europea introduciendo procedimientos excesivamente complejos, lentos o ineficaces, origen de discriminación y de distorsiones de la competencia en el sector pesquero.

⁵¹ Por ejemplo el Plan de actuaciones conjuntas sobre el control, inspección y vigilancia de las actividades en materia de especies pesqueras antirreglamentarias entre la Dirección General de Estructuras y Mercados pesqueros del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Secretaria General de la Consejería de Pesca y Asuntos Marítimos de la Comunidad Autónoma de Galicia, de 13 de febrero de 2003, que pretende establecer una red de vigilancia y control de los transportes terrestres de pescado con tallas antirreglamentarias elaborando análisis periódicos de la situación en relación con los flujos comerciales del pesacoo y las especies involucradas en los mismos.

La estructura compleja del Estado español incide en la aplicación por el mismo de la normativa sobre la PPC. En España, el bloque de constitucionalidad, da entrada junto con la Administración central a las Administraciones autonómicas, en la fase descendente de aplicación de las normas comunitarias. Los criterios utilizados para delimitar las competencias entre las diferentes administraciones y la ambigua redacción de algunas disposiciones constitucionales en esta materia, han dado lugar a múltiples conflictos y a la intervención del Tribunal Constitucional español, que en su jurisprudencia ha hecho hincapié, a la hora de delimitar los contornos competenciales en la pesca marítima, en el deber general de colaboración al que están sometidos estas Administraciones.

La intervención de las diferentes autoridades españolas en la aplicación de la normativa comunitaria sobre la PPC debe basarse en los principios de lealtad constitucional, cooperación leal y diligencia. Los conflictos deben solucionarse en el marco de mecanismos de concertación multilateral, institucionalizada y especializada. El requisito es fundamental, puesto que las consecuencias del incumplimiento también son muy graves: la responsabilidad del Estado por las infracciones al Derecho comunitario. Y, en caso, de que tal colaboración no sea eficaz, las dificultades que puede encontrar el Estado para ejecutar las sentencias en las que se constata su incumplimiento, con el peligro de un procedimiento ex art. 228 y la eventual imposición de una multa, amén, del descrédito político que como miembro de una Comunidad de Derecho, como es la Unión Europea, ello puede acarrear.

La existencia de distintos niveles de actuación pública, la dificultad que representa la imposibilidad de establecer una distribución de competencias nítida en este ámbito, requiere la creación de mecanismos de colaboración en la práctica. La técnica de Convenios de asistencia y cooperación mutua entre la Administración central y las Administraciones autonómicas, podría ser un marco propicio al ejercicio de acciones conjuntas y coherentes, un medio para lograr una agregación de intereses y aumentar la eficacia de las tareas administrativas y, en fin, una forma de facilitar el cumplimiento por España de sus obligaciones para con el Derecho comunitario y para la gestión responsable y sostenible de los recursos pesqueros de los que tan dependiente es su economía y tan cercana su sociedad.