LA DIMENSIÓN MEDITERRÁNEA DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

Gabriela A. Oanta [1]
Profesora de Derecho Internacional Público
Titular de la Cátedra Jean Monnet «Derecho de la Unión Europea del mar»
Directora del Instituto Universitario de Estudios Europeos
«Salvador de Madariaga», Universidade da Coruña

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. – 2. EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA PESQUERA EN EL MAR MEDITERRÁNEO. – 3. LA COLABORACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON OTROS SUJETOS PESQUEROS EN EL MAR MEDITERRÁNEO. 3.1. La colaboración de la Unión Europea con otros sujetos internacionales en el Mediterráneo. 3.2. La participación de la Unión Europea en el Programa mixto FAO/OIT/OMI sobre la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y materias conexas. 3.3. La participación de la Unión Europea en el Programa mixto FAO/OMI relativo a la basura plástica marina procedente de los buques. – 4. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

La cuenca del Mar Mediterráneo se caracteriza por una gran biodiversidad marina sobre la que se sustenta una parte importante de la actividad económica de los veinticuatro Estados y otras entidades

[1] Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación «La dimensión marítima del Pacto Verde Europeo» (ref. PID2020-117054RB-I00), financiado por MCIN/AEI//10.13039/501100011033 del 1 de septiembre de 2021 al 31 de agosto de 2024, del que la autora es uno de sus Investigadores Principales.

Todas las páginas web citadas han sido consultadas por última vez el 25 de septiembre de 2023.

con un estatuto jurídico controvertido en el Derecho internacional que son ribereños de este mar[2], y en los que habitan más de cuatrocientos ochenta millones de personas. Es, además, un vasto espacio marítimo semicerrado en el sentido del art. 122 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante, CNUDM)[3] dónde, sobre todo a partir del año 2010, hemos asistido a una cierta territorialización[4] de sus aguas tras la ampliación de la extensión de algunos espacios marinos de ciertos Estados, la declaración unilateral de delimitación de los espacios marinos o la firma de distintos acuerdos internacionales bilaterales de delimitación marítima[5].

A este complejo panorama jurídico se añade el complejo escenario geopolítico, geoeconómico y geoestratégico que se ha ido dibujando a lo largo de los años a través de un tejido de relaciones de cooperación y de conflicto entre los veinticuatro Estados y otras entidades jurídicas con un estatuto jurídico controvertido en el Derecho internacional contemporáneo que son ribereños de este mar. De entre ellos, ocho son Estados miembros de la Unión Europea (en adelante, UE) —Chipre, Croacia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia y Malta—, lo que le permite a la Unión proyectar sus intereses sobre este espacio marítimo y participar de manera activa en diversos ámbitos que le resultan de gran relevancia.

Uno de ellos es precisamente el de la pesca, que se nos presenta como un campo de actividad en el que existe una tradición milenaria, que forma parte del tejido cultural de la población de la cuenca del Mediterráneo[6] y que, en la actualidad, se ve condicionado por las relaciones existentes entre los sujetos y actores pesqueros de este mar[7], e influenciado por diversos factores que coexisten en este espacio, tales como: la crisis de los refugiados, la lucha por los recursos de hidro-

---

[2] Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Chipre del Norte, Croacia, Palestina, Egipto, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Israel, Italia, Líbano, Libia, Malta, Mónaco, Montenegro, Marruecos, el Reino Unido (en nombre de Gibraltar, la Base Aérea Soberana de Akrotiri, y la Base Aérea Soberana de Dhekelia), Siria, Túnez, y Turquía.

[3] Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Montego Bay, 10 de diciembre de 1982, véase *United Nations Treaty Series* vol. 1833, I-31363, p. 396.

[4] Término utilizado por Pellen-Blin, D. y Valin, G., «La territorialisation de la Méditerranée à l'origine de nouveauz équilibres stratégiques», *Revue Défense Nationale*, 2019, pp. 17-26.

[5] Para un análisis detallado de estas cuestiones, puede consultarse Oanta, G. A., «Maritime Delimitations in the Mediterranean: Current Challenges», *Italian Yearbook of International Law*, vol. xxxi, 2021, pp. 5-28. Véase, también, la página web de las Naciones Unidas que contiene información sobre esta problemática: *https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/mediterranean_sea.htm.*

[6] FAO, *Estrategia 2030 de la CGPM para la pesca y la acuicultura sostenibles en el Mediterráneo y el Mar Negro,* Comisión General de Pesca en el Mediterráneo, Roma, 2022, p. 3.

[7] Par un mayor desarrollo de esta problemática, puede consultarse Caligiuri, A., «On the Legal Regime of Waters off the Disputed Territories in the Eastern Mediterranean», *Italian Yearbook of International Law*, vol. 31, 2021, pp. 49-72.

carburos descubiertos en fechas más recientes, la prolongada crisis económica y financiera, las nuevas formas de contaminación marina, y los nuevos conflictos políticos que hacen difícil que se adopten medidas de conservación, se puedan realizar controles en materia pesquera y desarrollar proyectos transfronterizos para la conservación ecosistémica y el desarrollo de la acuicultura, etcétera.

Este, brevemente descrito, es el telón de fondo de la intensa actividad pesquera de la UE en el Mediterráneo. Baste con mencionar algunos datos para ilustrar esta actividad: en el año 2017, las capturas de la Unión supusieron aproximadamente el 52 por 100 del total por peso, y tan solo la pesca realizada en la parte occidental de este mar generó más de treinta y seis mil puestos de trabajo directos a bordo de los buques pesqueros[8]. Así, si ponemos como ejemplo tan solo la flota de arrastre —que constituye el 35 por 100 de la capacidad total de la UE y genera el 38 por 100 de los ingresos de la pesca— son siete mil los barcos a bordo de los cuales vente mil pescadores realizan su actividad[9]. Italia, España, Grecia y Croacia son los Estados miembros que realizan la mayor parte de la actividad pesquera de la Unión en el Mediterráneo. A lo que cabe añadir que Argelia, Túnez, Turquía y Egipto, que reúnen el 60 por 100 del total de la flota pesquera en el Mediterráneo, son responsables del 80 por 100 del total de las capturas realizadas por terceros países ribereños de este mar[10]. También, nos parece significativo señalar que el 80 por 100 de la flota pesquera del Mediterráneo pertenece a pescadores a pequeña escala, que capturan un cuarto del total[11], y que, desde hace tiempo, las aguas de estos espacios marinos no gozan del mejor estado de salud. A lo que se añade que muchas de las especies pesqueras que tradicionalmente han sido capturadas son sobreexplotadas en más de un 90 por 100[12].

---

[8] Datos consultados en: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Iniciativa de desarrollo sostenible de la economía azul en el Mediterráneo occidental, COM (2017) 183 final, 19 de abril de 2017.

[9] Por ejemplo, la flota pesquera española en el Mediterráneo está formada por dos mil doscientas noveinta y siete embarcaciones y genera más de ocho mil empleos directos. Consúltese Confederación Española de Pesca (CEPESCA), *Informe del sector pesquero español 2022 «Una actividad esencial comprometida»*, 2023, pp. 21 y 43-44; disponible en *https://cepesca.es/wp-content/uploads/2022/07/INFORME-SECTOR-PESQUERO-ESPANOL-2022.pdf*.

[10] *Ibid,* pp. 44-45.

[11] El mayor número de los buques pesqueros se concentra en la parte oriental del Mar Mediterráneo, donde realizan su actividad más del 28 por 100, seguida por el Mar Jónico (27 por 100), el Mediterráneo Occidental (19 por 100), el Mar Adriático (14 por 100) y el Mar Negro (12 por 100). Datos consultados en Tribunal de Cuentas Europeo, «Medio marino: la protección de la UE es extensa pero poco profunda», *Informe Especial núm. 26*, Luxemburgo, 2020, pp. 44-45.

[12] Datos consultados en: Tribunal de Cuentas Europeo, *doc. cit.*, nota 10, p. 5; FAO, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries 2022*, Rome, 2022. La Comisión Europea incluso baraja que el índice de sobrepesca de estos recursos sea del 92 por 100. Al respecto,

Dada la condición de Estados ribereños del Mediterráneo de ocho de los Estados miembros de la UE es, por un lado, la aplicación de la Política Pesquera Común (en adelante, PPC) en las aguas que se encuentran bajo la soberanía o la jurisdicción de estos Estados *(2)*. Y, por otro lado, la colaboración de la Unión con otros sujetos pesqueros presentes en el Mediterráneo, que pueden ser bien terceros países y entidades con un estatuto jurídico controvertido en el Derecho internacional, o bien organizaciones regionales de ordenación pesquera (en adelante, OROP), o bien otras organizaciones internacionales – como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (en adelante, FAO), la Organización Marítima Internacional (en adelante, OMI) y la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), que han establecido marcos de cooperación conjunta hacia los cuales la UE ha mostrado un especial interés *(3)*.

Antes de adentrarnos en el estudio de cada uno de estos dos bloques temáticos, quisiéramos señalar que, dadas las especificidades del Mar Negro[13], a lo largo de este trabajo utilizaremos la expresión «Mar Mediterráneo» para referirnos únicamente a este mar, sin incluir, por tanto, también el Mar Negro. Normalmente, la FAO engloba a estos dos mares en la misma zona de pesca[14] e, igualmente, la UE, que cuando se trata de su regulación pesquera adopta la posición de la Comisión General para la Pesca en el Mediterráneo (en adelante, CGPM), considera que el Mar Mediterráneo y el Mar Negro conforman la misma subzona geográfica[15].

---

véase el *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los esfuerzos desplegados por los Estados miembros en 2014 para alcanzar un equilibrio sostenible entre la capacidad de pesca y las posibilidades de pesca,* COM (2016) 380 final, 10 de junio de 2016, p. 8.

[13] El Mar Negro tiene seis Estados ribereños, a saber: Bulgaria, Rumanía, Ucrania, Rusia, Georgia y Turquía. De estos, solamente los dos primeros son Estados miembros de la UE. Para una presentación detallada de las características del entorno del Mar Negro, véanse Oanta, G. A., «La incidencia de la Isla de las Serpientes en la delimitación de los espacios marítimos en el Mar Negro», en Sobrino Heredia, J. M. (coord.), *The contribution of the United Nations Convention on the Law of the Sea to good governance of the oceans and seas*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 363-383; Sobrino Heredia, J. M. y Oanta, G. A., «The Black Sea in the Process of Reforming the European Union's Common Fisheries Policy», en *The International Conference Education and Creativity for a Knowledge Society. The Fourth Edition*, Bucharest, Titu Maiorescu University Publishing House, 2010, pp. 13-19.

[14] Se trata de la Zona de pesca 37 de la FAO: el Mediterráneo y el Mar Negro. Véase la *Resolution GFCM/33/2009/2 on the establishment of geographical subareas in the GFCM area of application, amending Resolution GFCM/31/2007/2*; disponible en: *https://gfcm.sharepoint.com/CoC/Decisions%20Texts/RES-GFCM_33_2009_2-e.pdf?ga=1.*

[15] Para la UE, la Zona de pesca 37 de la FAO se divide en cuatro subzonas, a saber: el Mediterráneo Occidental, el Mediterráneo Central, el Mediterráneo Oriental, y el Mar Negro. Cada una de estas cuatro subzonas de la FAO se subdivide en diez divisiones estadísticas de la FAO, y a su vez engloban treinta subzonas geográficas de la CGPM: la subzona de la FAO del *Mediterráneo Occidental* se divide en las Islas Baleares, el Golfo de León, y la Cerdeña, y engloba doce subzonas geográficas de la CGPM; la subzona de la FAO del *Mediterráneo Central* se divide en el Adriático y el Jónico, y a su vez se conforma de diez subzonas de la CGPM; la

2. EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA PESQUERA EN EL MAR MEDITERRÁNEO

La actividad pesquera de la flota que enarbola el pabellón de alguno de los Estados ribereños se centra, en el Mediterráneo, sobre todo en la pesca de anchoa, sardina, almejas, mejillones, grupo de especies de calamar, sepia y pulpo. Salvo unas pequeñas excepciones, la mayor parte de la pesca se realiza sobre la plataforma continental, hasta los doscientos metros de fondo, o en la parte superior del talud continental que, excepcionalmente, puede alcanzar los ochocientos metros de profundidad[16].

Como regla general, la pesca es ordenada de conformidad con el principio de limitar el esfuerzo pesquero, y, por tanto, no las capturas como ocurre, por ejemplo, en el Océano Atlántico. Esta aproximación diferente de la gestión de la pesca es considerada como «una de las principales causas de la sobreexplotación pesquera en el Mar Mediterráneo»[17].

De hecho, según los datos manejados por la UE, las tasas de captura pesquera en el Mediterráneo duplicaban los niveles sostenibles[18], mientras que en el Atlántico se estima que el 99 por 100 de los desembarques de poblaciones pesqueras gestionadas por la Unión son fruto de una pesca sostenible[19].

A través de sus Estados miembros ribereños del Mediterráneo, la UE aplica su PPC, tal y como aparece regulada en los Arts. 3.1.d, 4.2.d,

---

subzona de la FAO del *Mediterráneo Oriental* se divide en el Mar Egeo y el Levante, y a su vez se compone de seis subzonas geográficas de la CGPM; y el *Mar Negro* se divide en el Mar de Mármara, el Mar Negro y el Mar de Azov, que coinciden con las tres subzonas de la CGPM. En relación con ello, puede consultarse el Anexo 1 del Reglamento (UE) núm. 1343/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre determinadas disposiciones aplicables a la pesca en la zona del Acuerdo CGPM (Comisión General de Pesca del Mediterráneo) y por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1967/2006 del Consejo, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo, DO L 347, 30 de diciembre del 2011, p. 44.

[16] Lleonart, J., «Los Recursos pesqueros del Mediterráneo», *Quaderns de la Mediterrània. Ecología y cultura*, Instituto Europeo del Mediterráneo, núm. 16.

[17] Tribunal de Cuentas Europeo, «Medio marino: la protección de la UE es extensa pero poco profunda», *doc. cit.*, nota 10, p. 45. Véase también European Commission, *Annual Activity Report 2017. DG Maritime Affairs and Fisheries 2018*; disponible en *https://commission.europa.eu/system/files/2018-06/mare_aar_2017_final.pdf.*

[18] Dato consultado en: Tribunal de Cuentas Europeo, *op. cit.*, nota 10, p. 5. Sobre la problemática de los planes de desembarque de las capturas en el Mediterráneo, véase Damalas, D., «Mission imposible: Discard management plans for the EU Mediterranean fisheries under the reformed Common Fisheries Policy», *Fisheries Research*, 2015, núm. 165, pp. 96-99.

[19] Dato disponible en: *Informe del sector pesquero español 2022 «Una actividad esencial comprometida»*, *op. cit.*, nota 8. Tribunal de Cuentas Europeo, *doc. cit.*, nota 10, p. 38.

39.1.d y 39.2.c) del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) y se encuentra desarrollada principalmente en los nueve siguientes reglamentos: 1) el Reglamento (UE) núm. 1380/2013 sobre la PPC[20]; 2) el Reglamento (CE) núm. 1224/2009 sobre el régimen de control de la pesca[21]; 3) el Reglamento (CE) núm. 1967/2006 sobre las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mediterráneo[22]; 4) el Reglamento (UE) núm. 2019/982 que ha modificado el Reglamento (UE) núm. 1343/2011 sobre determinadas disposiciones aplicables a la pesca en la zona del Acuerdo de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM)[23]; 5) el Reglamento (UE) núm. 2016/1627 relativo al plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo[24]; 6) el Reglamento (UE) núm. 2019/1022 relativo al plan plurianual para la pesca demersal en el Mediterráneo occidental[25] cuyas disposiciones han sido completadas por el Reglamento Delegado (UE) núm. 2021/2066 de la Comisión respecto de los detalles de la aplicación de la obligación de desembarque de determinadas poblaciones demersales en el Mediterráneo occidental durante el período 2022-2024[26]; 7) el Reglamento (UE) núm. 2019/1154 relativo a un plan de recuperación plurianual para el pez espada del Mediterráneo[27]; 8) el Reglamento (UE) núm. 2019/1241 sobre la conservación de los recursos pesqueros y la protección de los ecosistemas marinos con medidas técnicas[28]; 9) el Reglamento (UE) núm. 2023/195 por el que se fijan, para 2023, las posibilidades de pesca aplicables a determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces en el Mar Mediterráneo y en el Mar Negro[29].

En nuestra opinión, el Reglamento marco de la PPC, el Reglamento de control de la pesca, el Reglamento (CE) núm. 1967/2006, el Regla-

---

[20] DO L 354, 28 de diciembre de 2013, p. 22.

[21] DO L 343, 22 de diciembre de 2009, p. 1.

[22] DO L 409, 30 de diciembre de 2006, p. 9.

[23] DO L 164, 20 de junio de 2019, p. 1.

[24] DO L 252, 16 de septiembre de 2016, p. 1.

[25] DO L 172, 26 de junio 2019, p. 1.

[26] DO L 421, 26 de noviembre 2021, p. 17.

[27] DO L 188, 12 de julio 2019, p. 1.

[28] DO L 198, 25 de julio de 2019, p. 105.

[29] DO L 28, 31 de enero 2023, p. 220. En relación con la adopción de este acto normativo, quisiéramos mencionar que inicialmente la Comisión Europea había publicado el 14 de octubre de 2022 su Comunicación COM (2022) 525 final) con la Propuesta del futuro reglamento en este ámbito. Tras los compromisos asumidos por la UE en el seno de la 45.ª reunión anual de la CGPM celebrada en Tirana del 7 al 11 de noviembre de 2022, la Comisión Europea tuvo que actualizar dicha Comunicación. Lo hizo a través del documento «Commission Services Non-paper on 23 November 2022», en el que se incluían, entre otras cuestiones, la reducción del esfuerzo pesquero en el Mediterráneo del 7,5 por 100 en 2023, y se modificaban las posibilidades de pesca previstas para las poblaciones demersales en el Mediterráneo Occidental, en el Mar Adriático, en el Estrecho de Sicilia, así como las posibilidades de pesca en el Mar Jónico, el Mar del Levante, en el Mar de Alborán y en el Mar Negro. Para más datos, puede consultarse: GFCM:45/2022/1 (Rev.2); disponible en *https://www.fao.org/gfcm/meetings/info/en/c/1599806/*.

mento (UE) núm. 2019/982 y el Reglamento (UE) núm. 2023/195 son los actos normativos cuyas disposiciones son de mayor calado para el régimen jurídico de la Unión aplicable a la pesca en el Mediterráneo. De sus numerosas disposiciones —muchas de ellas, muy técnicas y cuya presentación sobrepasaría la investigación propuesta en este capítulo de libro— nos gustaría detenernos en los tres siguientes aspectos.

Así, y en primer lugar, quisiéramos recordar que para la pesca realizada en el Mediterráneo por los buques con pabellón de un Estado miembro de la UE prima, como dijimos, el régimen del esfuerzo pesquero[30] frente a la aplicación de un límite de capturas a través de un sistema de cuotas de pesca[31]. Se trata de una regla que, en fechas más recientes, ha conocido, sin embargo, algunas excepciones. Nos estamos refiriendo, entre otros supuestos, al caso de los límites de capturas y a la congelación de la capacidad pesquera de determinadas especies pesqueras[32] en ciertas zonas del Mediterráneo (incluido el Mar Negro), que han sido establecidas en virtud del Reglamento (UE) núm. 2023/195 antes mencionado, y que incorporan en el Derecho de la UE las recomendaciones adoptadas en el marco de la 45.ª reunión anual de la CGPM celebrada en Tirana a finales del año 2022[33].

Además, esta regla —con sus excepciones previstas en el Derecho derivado de la UE— se lleva a la práctica a través de la adopción de un reglamento del Consejo mediante el que se fijan, para cada año, las posibilidades de pesca aplicables a determinadas poblaciones y grupos de peces en el Mar Mediterráneo y en el Mar Negro. Por ejemplo, el Reglamento (UE) núm. 2023/195 fija dichas posibilidades de pesca para el año 2023[34]. Se trata de cuestiones que no siempre han sido pacíficas. Buena prueba de ello es el recurso de anulación interpuesto el 29 de marzo de 2022 ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) por parte de España en contra del Consejo, y que se encuentra pendiente en la actualidad[35].

---

[30] Por *esfuerzo pesquero* se entiende «el producto de la capacidad y la actividad de un buque pesquero; tratándose de un grupo de buques, la suma de los esfuerzos pesqueros de todos los buques del grupo». Véase Reglamento (UE) núm. 1380/2013, *op. cit.*, nota 19, art. 4.1.21.

[31] Según el art. 4.1.15 del Reglamento (UE) núm. 1380/2013 (*op. cit.* nota 19), el *límite de capturas* constituye «según corresponda, bien un límite cuantitativo de capturas de una población o grupo de poblaciones de peces en un periodo concreto en el que dichas poblaciones o grupos de poblaciones estén sujetas a una obligación de desembarque, o bien un límite cuantitativo de los desembarques de una población o grupo de poblaciones de peces, en un periodo concreto en el que la obligación de desembarque no se aplica».

[32] Tales como: la merluza europea, la gamba de altura y la gamba roja, el langostino moruno, el besugo y el rodaballo.

[33] Se trata de las Recomendaciones GFCM/45/2022/3, GFCM/45/2022/4, GFCM/45/2022/5, GFCM/45/2022/6, GFCM/45/2022/7, y GFCM/45/2022/9. Para más datos, véase: Reglamento (UE) núm. 2023/195, *op. cit.*, nota 28, considerandos 23-27 y 29.

[34] Reglamento (UE) núm. 2023/195, *op. cit*., nota 28.

[35] *España c. Consejo*, C-224/22. Con anterioridad, el TJUE tuvo la oportunidad de pronunciarse ya sobre esta compleja problemática en su sentencia *Italia c. Consejo*, de 30 de abril

En este recurso, España solicita la anulación de algunas de las disposiciones del Reglamento (UE) núm. 2022/110 a través del cual el Consejo fijó las posibilidades de pesca en el Mediterráneo y en el Mar Negro para el año 2022[36]. En apoyo de su acción, España considera que la fijación del esfuerzo pesquero máximo admisible para palangreros de merluza europea, salmonete de fango y gamba roja del Mediterráneo fijado por el Consejo para algunas subzonas geográficas no está fundamentada sobre dictámenes científicos y tampoco es proporcionada:

> […] por ser manifiestamente inadecuada para la consecución del objetivo de Reglamento (UE) núm. 2019/1022 al no respetar la exigencia de dictamen científico ni el desarrollo coherente de la PPC en su triple dimensión medioambiental, económica y social; y no ser necesaria al existir otras medidas alternativas implementadas para la consecución de dicho objetivo (vedas e incremento de la selectividad de los artes de arrastre)[37].

En segundo lugar, nos parece significativo mencionar que la UE ha establecido un régimen específico para la pesca en el Mediterráneo en relación con las medidas técnicas aplicables a la captura y el desembarque de los recursos pesqueros operados en este espacio marítimo. Así, en virtud del art. 9 del Reglamento (UE) núm. 2019/1241 sobre las medidas técnicas en el ámbito de la pesca, se prevén dos excepciones que se aplican específicamente a la pesca en el Mediterráneo. La primera de ellas se refiere a la aplicación de las restricciones generales relativas al uso de redes fijas y redes de deriva. En concreto, no está prohibido el uso de estas redes para las capturas incidentales en el Mar Mediterráneo de no más de tres ejemplares de ciertas especies de tiburones, además de que podrán mantenerse a bordo o desembarcarse siempre y cuando no sean especies protegidas en virtud del Derecho de la UE. La segunda excepción se refiere a la autorización en el Mediterráneo del despliegue de redes de enmalle de fondo, redes de enredo y trasmallos en cualquier

---

de 2019, ECLI:EU:C:2019:332.

[36] Reglamento (UE) núm. 2022/110 del Consejo de 27 de enero de 2022 por el que se fijan, para 2022, las posibilidades de pesca aplicables a determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces en el mar Mediterráneo y en el mar Negro, DO L 21, 31 de enero de 2022, p. 165.

[37] *https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=259783&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2695117*. Cabe recordar que el Reglamento (UE) núm. 2019/1022 se refiere al establecimiento de un plan plurianual para la pesca demersal en el Mediterráneo occidental; véase Reglamento (UE) núm. 2019/1022, *doc. cit.*, nota 24. La existencia de suficientes datos científicos que avalen la adopción de ciertos textos jurídicos en el marco de la PPC ha sido objeto de numerosos debates, tanto judiciales como doctrinales. Para un comentario sobre estas cuestiones, puede consultarse Cardinale, M. *et al.*, «The Mediterranean fishery management: A call for shifting the current paradigm from duplication to synergy», *Marine Policy*, 2021, núm. 131.

posición cuando la profundidad indicada en las cartas batimétricas sea superior a doscientos metros.

Y, en tercer lugar, quisiéramos referirnos al régimen particular del sistema de localización de buques por satélite previsto por el Reglamento (CE) núm. 1224/2009 de control de la pesca. En principio, todos los buques pesqueros de los Estados miembros de la Unión con una eslora de al menos doce metros deben contar con un sistema de localización por satélite, aunque cabe la posibilidad que los Estados miembros eximan a sus buques de menos de quince metros de eslora si solo faenan en sus aguas o si nunca pasan más de veinticuatro horas en el mar desde la hora de salida hasta el regreso al puerto[38].

En nuestra opinión, esta medida está haciendo un flaco favor a las preocupaciones de sostenibilidad de las actividades pesqueras en el Mediterráneo y a la situación de sobreexplotación de los recursos pesqueros en la que se encuentran muchas de las especies pesqueras presentes en este mar. Como señalábamos, la mayoría de los buques que realizan su actividad en el Mediterráneo cuentan con menos de quince metros de eslora y, si bien estos puede que no capturen grandes cantidades de pescado, su volumen total de capturas en algunas pesquerías y, sobre todo, la repercusión de su actividad en algunas especies sí que pueden ser significativos y tener, a la postre, un impacto negativo.

En la actualidad, la UE está inmersa en un proceso de reforma de su PPC con vistas a establecer las normas y los principios para la conservación de los recursos pesqueros durante la próxima década. Por lo que se refiere a la aplicación de esta política en el Mediterráneo, la Comisión ha afirmado ya la necesidad de que se adopten nuevas medidas y de que exista un mayor compromiso para hacer frente a los desafíos a los que se está enfrentando la PPC[39]. Y qué duda cabe que el reglamento que modificará el Reglamento (CE) núm. 1224/2009 por el que se ha establecido un régimen de control de la pesca[40] —que se espera que sea publicado próximamente— traerá, también, cambios para la PPC aplicada en el Mediterráneo[41].

---

[38] Reglamento (CE) núm. 1224/2009, *op. cit.*, nota 20, art. 9.2.

[39] Comunicación sobre la PPC de hoy y de mañana: un Pacto de Pesca y de Océanos en pro de una gestión de la pesca sostenible, basada en la ciencia, innovadora e integradora, COM (2023) 103 final, p. 12. Esta comunicación está acompañada de un documento de trabajo de la Comisión sobre el estado de la PPC (SWD (2023) 103 final/2).

[40] Reglamento (CE) núm. 1224/2009, *op. cit.*, nota 20.

[41] General Secretariat of the Council, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1224/2009, and amending Council Regulations (EC) No 768/2005, (EC) No 1967/2006, (EC) No 1005/2008, and Regulation (EU) No 2016/1139 of the European Parliament and of the Council as regards fisheries control – Final compromise text with a view to agreement,* Brussels, 15 June 2023.

Finalmente, quisiéramos indicar que se ha previsto que el Derecho derivado pesquero aplicable al Mediterráneo pueda ser completado con disposiciones nacionales adoptadas por los Estados miembros de la UE. En efecto, en virtud del art. 6.5 del Reglamento (UE) núm. 1380/2013[42], los Estados miembros de la Unión tienen la posibilidad de adoptar actos jurídicos vinculantes en el Mediterráneo en el ámbito de la PPC. Es lo que hizo, por ejemplo, España cuando adoptó la Orden APA/423/2020, de 18 de mayo, por la que se estableció un plan de gestión para la conservación de los recursos pesqueros demersales en el Mar Mediterráneo[43].

Antes de finalizar este epígrafe de nuestro trabajo, quisiéramos mencionar brevemente el papel de inspección de la Agencia Europea de Control de la Pesca (AECP) en relación con los programas de control e inspección específica para la cuenca del Mar Mediterráneo y del Mar Negro[44], a fin de asegurar una aplicación uniforme y efectiva de las medidas de conservación y de control previstas por la PPC. La AECP es una agencia europea que ha sido creada en 2005 para promover las normas de la UE en el ámbito del control, la inspección y el seguimiento de la PPC[45]. Y, entre sus numerosas actividades, se encuentran las labores de coordinación operativa de las actividades de inspección y de vigilancia en la zona del Mediterráneo —conocido como el Plan de Despliegue Conjunto (PDC)[46]—. Este programa ha sido operativo desde el año 2008, y hasta 2014 afectó solamente al atún rojo del Atlántico oriental, si bien, con posterioridad, se han incluido, también, otras especies que se pescan en el Mediterráneo[47].

---

[42] Reglamento (CE) núm. 1380/2013, *doc. cit.*, nota 19.

[43] *BOE* núm. 142, de 20 de mayo de 2020; última modificación el 16 de agosto de 2022.

[44] Decisión (UE) 2018/1986 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2018, por la que se establecen programas de control e inspección específicos de determinadas pesquerías y por la que se derogan las Decisiones de Ejecución 2012/807/UE, 2013/328/UE, 2013/305/UE y 2014/156/UE, DO L 317, 14 de diciembre de 2018, p. 29.

[45] La AECP ha sido creada en virtud del Reglamento (CE) núm. 768/2005, DO L 128, 21 de abril de 2005, p. 1. Tras varias modificaciones, este reglamento ha sido codificado mediante el Reglamento (UE) núm. 2019/473 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, DO L 83, 25 de marzo de 2019, p. 18. Para más información sobre la AECP, puede consultarse *https://www.efca.europa.eu/es*.

[46] Para más información, puede consultarse *https://www.efca.europa.eu/en/content/mediterranean.*

[47] El listado de todas las especies pesqueras afectadas puede consultarse en la página web de la AECP: *https://www.efca.europa.eu/en/content/mediterranean.* Por ejemplo, en el marco del PDC del Mediterráneo para el atún rojo y el pez espada, se ha constatado que existen unas listas de comprobación muy exhaustivas para las inspecciones de los desembarques, sin embargo, su eficacia se encontraba limitada al no ser obligatorias. Dato consultado en: Tribunal de Cuentas Europeo en su Informe especial «Los controles pesqueros de la UE: son necesarios más esfuerzos», 2017, núm. 8, p. 49.

3. LA COLABORACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON OTROS SUJETOS PESQUEROS EN EL MAR MEDITERRÁNEO

La UE está llamada a cooperar con los demás Estados y actores pesqueros existentes en el Mediterráneo no solamente porque el art. 192 CNUDM se lo exige para preservar y proteger el medio ambiente marino, sino, también, porque solamente a través de un marco de cooperación podrá intentar convencer a sus interlocutores mediterráneos del acierto de sus medidas sobre la conservación y gestión de los recursos pesqueros presentes en este mar.

Así, en las últimas décadas, la UE ha colaborado —con mayor o menor intensidad— con los terceros países y las entidades con un estatuto jurídico controvertido en el Derecho internacional actual, que existen en el Mediterráneo y, también, con aquellas OROP que cuentan con competencia en este espacio marítimo (3.1.), así como con otras Organizaciones internacionales (como es el caso de la FAO, la OMI y la OIT[48]) a través de los programas mixtos creados por estas en ámbitos que tienen una gran implicación para la pesca en el Mediterráneo (3.2. y 3.3.).

3.1. La colaboración de la Unión Europea con otros sujetos internacionales en el Mediterráneo

Según el art. 8 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE):

---

[48] El TJUE ha tenido que pronunciarse sobre varias cuestiones relativas a la relación de la UE con la OMI y con la OIT. Así, en la sentencia *Comisión c. Grecia* (C-45/07) el TJUE hizo suya la alegación de la Comisión Europea según la cual «los Estados miembros ya no tienen competencia alguna para presentar propuestas nacionales a la OMI en las materias que son de la competencia exclusiva de la Comunidad, a menos que hayan sido expresamente facultados para ello por esta última» al haber declarado que Grecia había incumplido las disposiciones del Derecho originario al haber sometido a la OMI una propuesta sobre el control de los buques y de las instalaciones portuarias. Véase: sentencia del TJUE de 12 de febrero de 2009, *Comisión c. Grecia*, C-45/07, ECLI:EU:C:2009:81, apartados 14 y 39. Asimismo, en el Dictamen 2/91, el TJUE indicó que la UE no podía concluir el Convenio 170 de la OIT sobre la seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo, puesto que sus disposiciones se referían a materias que entraban dentro del ámbito competencial conjunto de la UE y de sus Estados miembros. Véase: dictamen 2/91 del TJUE de 19 de marzo de 1993, ECLI:EU:C:1993:106. Para una presentación de esta problemática, véanse El Boudouhi, S., «El estatuto de la Unión Europea en la Organización Marítima Internacional», en Sobrino Heredia, J. M. y Oanta, G. A. (Coords.), *La construcción jurídica de un espacio marítimo común europeo*, Barcelona, Bosch Editor, 2021, pp. 731-745; Sobrino Heredia, J. M., «La presencia de la Unión Europea en el desarrollo del Derecho del mar», en Oanta, G. A., Vezzani, S. y Villanueva, A. V. (dirs.), *El desarrollo del Derecho del mar desde una perspectiva argentina y europea / Lo sviluppo del diritto del mare in una prospettiva argentina ed europea*, Barcelona, Bosch Editor, 2022, pp. 35-57.

> […] la Unión podrá celebrar acuerdos específicos [con los países vecinos] *con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación*. [Acuerdos que] *podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común*.

Este precepto le ha permitido a la Unión, entre otros, el colaborar en el ámbito de la conservación y gestión de los recursos pesqueros a través de su Política europea de vecindad[49].

Entre las manifestaciones más recientes de esta línea de actuación se inscribe la firma, el 30 de marzo de 2017, de la Declaración de Malta MedFish4Ever por parte de la UE y los países de las costas septentrional y meridional del Mediterráneo[50]. Este texto de naturaleza política es fruto del denominado Proceso de Catania que la UE había iniciado en febrero de 2016, y representa, hoy en día, la manifestación de mayor calado de la gobernanza pesquera del Mediterráneo. En los últimos años, las actuaciones de la UE y de sus socios pesqueros en el Mediterráneo han sido realizadas precisamente en desarrollo de este compromiso político alcanzado en 2017.

La Declaración de Malta MedFish4Ever contiene un programa de trabajo detallado para los siguientes dos lustros, que se refiere a distintos sectores, tales como: la pesca y otras actividades con impacto en el sector de la pesca, la economía azul, la inclusión social y la solidaridad entre las costas de sus firmantes. Entre los objetivos propuestos se encuentran los referidos a: la recogida de datos adecuada y una evaluación científica de forma regular de los principales stocks pesqueros del Mediterráneo; el establecimiento de planes de gestión plurianuales para las principales pesquerías; la eliminación de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (en adelante, pesca INDNR) para 2020, y la racionalización de los regímenes de financiación para los proyectos locales a fin de apoyar a la pesca y la acuicultura a pequeña escala sostenible[51].

---

[49] Para un mayor desarrollo de estas cuestiones, puede consultarse: Lannon, E. y Van Elsuwege, P., «The EU and its neigbourhood. A patchwork of regional strategies and institutions from the Mediterranean to the Arctic», en Wessel, R. A. y Odermatt, J. (eds.), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2019, pp. 546-557.

[50] Además de la Comisión Europea, estuvieron presentes representantes de los ocho Estados miembros de la Unión ribereños del Mediterráneo, siete terceros países ribereños de este mar (Albania, Argelia, Egipto, Marruecos, Montenegro, Túnez y Turquía), la FAO, la CGPM, el Parlamento Europeo y el Consejo Consultivo del Mar Mediterráneo.

[51] Para información más detallada, puede consultarse Comisión Europea, *La Comisión Europea alcanza un compromiso de diez años para salvar las poblaciones de peces del Mediterráneo*, Bruselas, 30 de marzo de 2017; disponible en *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_770.*

A ello se une la asociación entre los países del Mediterráneo, que ha sido formalizada en el marco de la Conferencia sobre el cambio climático —la COP27— celebrada en Sharm el-Sheij (Egipto) del 6 al 18 de noviembre de 2022. Así, el 8 de noviembre de 2022, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (en adelante, BERD), el Banco Europeo de Inversiones (en adelante, BEI) y la Unión por el Mediterráneo anunciaron la creación de la «Asociación Mediterránea Azul»[52]. A su vez, esta iniciativa está acompañada por un nuevo instrumento financiero para acelerar la inversión en la economía azul para el Mediterráneo, que intentará cubrir los seis mil millones de Euros que se estima que se necesitan en inversión para los próximos ocho años para hacer frente a los desafíos que este espacio geográfico precisa. Asimismo, su actividad estará guiada por los «Principios de financiación de la economía azul sostenible» que han sido adoptados en el año 2018 en el marco de la Iniciativa de Financiación de la Economía Azul Sostenible lanzada por las Naciones Unidas[53], y que buscan la adecuación de las inversiones al Objetivo de Desarrollo Sostenible 14 relativo a «la vida bajo el agua»[54].

Además de estas cuestiones, nos gustaría resaltar la participación de la UE, como miembro, en cinco OROP atuneras[55] y en ocho OROP no atuneras[56]. Cabe recordar que, tradicionalmente, las OROP han representado uno de los ámbitos de mayor proyección internacional para la UE en el sector pesquero[57], y su participación es posible gracias a su

---

[52] Para más información, puede consultarse *https://www.ebrd.com/news/2022/ebrd-eib-and-ufm-with-eu-support-launch-blue-mediterranean-partnership-.html.*

[53] Para mayor información, puede consultarse *https://www.unepfi.org/blue-finance*.

[54] Para más información, puede consultarse *https://www.unepfi.org/blue-finance/the-principles.*

[55] La Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA), la Comisión del Atún del Océano Índico (CAOI), la Comisión de Pesquerías del Pacífico Central y Occidental (CPPCO), la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), y la Comisión para la Conservación del Atún Rojo del Sur (CCARS).

[56] La Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos del Antártico (CCAMLR, por sus siglas en inglés), la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE), la Organización de la Pesca del Atlántico Noroccidental (OPAN), la Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte (OCSAN), la Organización de Pesquerías del Atlántico Suroriental (OPASE), la Organización Regional de Ordenación Pesquera en el Pacífico Sur (OROPPS), la Comisión de Pesca del Pacífico Norte (CPPN), y la CGPM. Al respecto, quisiéramos mencionar que en esta enumeración no hemos incluido ni los acuerdos regionales de ordenación pesquera que la UE ha ratificado, ni aquellas OROP en las que participa tan solo algún Estado miembro de la UE.

[57] Sobre la participación de la UE en las OROP, véanse Churchill, R. y Owen, D., *The EC Common Fisheries Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 359-397; Harrison, J., «Key Challenges Relating to the Governance of Regional Fisheries», en Caddell, R. y Molenaar, E. J. (eds.), *Strengthening International Fisheries Law in an Era of Changing Oceans*, Oxford, UK/Portland, Oregon, Hart Publishing, 2019, pp. 79-102; Heckler, P., «Regional Fisheries Management Organisations. Defining the EU and Member States roles», en Wessel, R.A. y Odermatt, J. (eds.), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2019, pp. 429-445; Molenaar, E. J.,

competencia exclusiva, a tenor del art. 3.1.d) TFUE, en el ámbito de la conservación de los recursos pesqueros dentro de la PPC. A nuestro entender, la CGPM y la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (en adelante, CICAA) son las dos OROP en las que la UE es miembro y que cuentan con competencias en el Mediterráneo.

En primer lugar, por lo que se refiere a la colaboración de la UE con la CGPM, quisiéramos mencionar que la UE se incorporó a esta OROP —que depende de la FAO— en junio de 1998[58], en virtud del art. XIV de la Constitución de la FAO que había sido modificada en 1997 precisamente para permitir a una organización regional de integración económica con las características de la UE el adherirse a las estructuras institucionales de esta organización[59].

De entre las aportaciones más recientes de la CGPM en la gobernanza de la pesca en el Mediterráneo, quisiéramos señalar que, en el marco de la 45.ª reunión anual celebrada en Tirana del 7 al 11 de noviembre de 2022[60], y cuando se cumplían 70 años desde la creación de esta OROP, la UE y los países ribereños de este mar han dado un paso decidido hacia una política conjunta de conservación de los recursos pesqueros. Un hecho histórico podríamos decir si se tiene en cuenta que hasta ahora nunca había sido posible el acordar el establecimiento de cinco planes de gestión plurianuales completos, basados en los principios de la PPC, tal y como se ha conseguido en esta ocasión.

Asimismo, se han adoptado veintiún medidas —de las cuales diecinueve habían sido presentadas por la UE— para la gestión y el control de la pesca, la acuicultura y la protección de los hábitats sensibles. Otro elemento destacado de la gestión de la pesca en el Mediterráneo es la adopción de una hoja de ruta para el establecimiento de la primera zona restringida de pesca compartida, y que afectará a las aguas de España, Marruecos y Argelia en la zona del monte de Cabliers, en el mar de Alborán. Este documento programático complementará las medidas del nuevo plan plurianual de Alborán para la protección de la población de besugo que, según las estimaciones de la FAO, se encuentra en estado crítico.

A nuestro entender, el Ordenamiento jurídico de la Unión está muy influenciado por la FAO, sobre todo en el ámbito de la pesca, el Dere-

---

«Regional Fisheries Management Organizations», en RIBEIRO, M. C. *et al.* (eds.), *Global Challenges and the Law of the Sea*, Cham, Springer, 2020, pp. 81-110; OANTA, G. A., *La sucesión de Estados en las Organizaciones internacionales: Examen de la práctica internacional*, Barcelona, Bosch Editor, 2020, pp. 284-332.

[58] Decisión 98/416/CE del Consejo, de 16 de junio de 1998 relativa a la adhesión de la Comunidad Europea a la Comisión General de Pesca del Mediterráneo, DO L 190, 4 de julio 1998, p. 34.

[59] La totalidad de sus modificaciones entró en vigor en el año 2004.

[60] GFCM:45/2022/1(Rev.2); disponible en *https://www.fao.org/gfcm/meetings/info/en/c/1599806.*

cho alimentario, la salud animal, la seguridad alimentaria internacional y los bosques[61]. De ahí la relevancia que cobra la adopción de este tipo de medidas en el seno de la CGPM, que es un organismo, como decíamos, que depende de la FAO.

Y, en segundo lugar, en cuanto a la CICAA, cabe señalar que, desde el 14 de diciembre de 1997[62], la UE es miembro de esta OROP una vez que el art. XIV.4 del Protocolo de París abrió la posibilidad a que «cualquier organización intergubernamental de integración económica constituida por Estados que le hayan transferido competencia en las materias de que trata el Convenio, incluida la competencia para celebrar tratados sobre tales materias» de que se adhiriese a la misma. En relación con ello, nos parece útil mencionar que la CICAA tiene competencias también en el Mediterráneo[63].

En fechas más recientes, la colaboración entre la UE y la CICAA se ha materializado a través de la actividad de la AECP[64] que, como es bien sabido, tiene su sede en Vigo, así como en la adopción de medidas en el seno de esta OROP que posteriormente son incluidas en el Derecho derivado pesquero de la UE, sobre el atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo, el pez espada y el atún blanco en el Mediterráneo, sardinas y boquerones en el Norte y en el Sur del Mar Adriático, merluza europea y gamba de altura en el Estrecho de Sicilia, camarón de altura en el Levante y el Mar Jónico, anguila europea de la especie *Anguilla anguilla* en aguas de la UE en el Mediterráneo, y las especies sujetas a la obligación de desembarque en el sentido del art. 15 del Reglamento (CE) núm. 1380/2013[65].

---

[61] Con carácter general sobre la influencia de los actos jurídicos internacionales sobre el Ordenamiento jurídico de la UE y su condición jurídica en el seno de la Unión, pueden consultarse SCHILD, F. D., «The influence of the Food and Agriculture Organizations (FAO) on the EU Legal Order», en WESSEL, R. A. y BLOCKMANS, S. (eds.), *Between Autonomy and Dependence*, The Hague, Asser Press, 2013, pp. 217-241; WESSEL, R. A. y BLOCKMANS, S., «The Legal Status and Influence of Decisions of International Organisations and Other Bodies in the European Union», en EECKHOURT, P. y LÓPEZ ESCUDERO, M. (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2016, pp. 233-246.

[62] Decisión 86/238/CEE del Consejo, de 9 de junio de 1986, relativa a la adhesión de la Comunidad al Convenio internacional para la conservación de los túnidos del Atlántico, modificado por el Protocolo anejo al Acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios de los Estados Parte del Convenio firmado en París el 10 de julio de 1984, DO L 162, 18 de junio de 1986, p. 33.

[63] El art. 1 del Convenio internacional para la conservación del atún del Atlántico prevé: «La zona a la que se aplicará el presente Convenio, en lo sucesivo denominada "Zona del Convenio", abarcará todas las aguas del Océano Atlántico, incluyendo los mares adyacentes».

[64] Reglamento (UE) núm. 2019/473, *doc. cit.*, nota 44. Para más información sobre esta colaboración, véase *https://www.efca.europa.eu/en/content/iccat*. Para una visión de conjunto sobre la estrategia de la AECP para los próximos años, puede consultarse EUROPEAN FISHERIES CONTROL AGENCY, *Single Programming document. 2022-2026 Multiannual Work Programme*, 2022.

[65] Tales como, por ejemplo, la caballa, el arenque, el jurel, la bacaladilla, el ochavo, el pejerrey, el espadín, etcétera.

3.2. La participación de la Unión Europea en el Programa mixto FAO/OIT/OMI sobre la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y materias conexas

La opinión pública europea está muy concienciada con la necesidad de luchar contra la pesca INDNR, y las autoridades de los Estados miembros de la UE y también la propia Unión han mostrado, especialmente en las últimas dos décadas, un gran compromiso para controlar y, en la medida de lo posible, igualmente detener y eliminar la pesca INDNR.

Ello ha quedado patente, entre otros, en la labor más que sobresaliente que la UE viene desarrollando en el seno de la FAO. La misma ha participado en todas las actuaciones de la FAO en lo referido a la pesca INDNR, así como en las negociaciones para la adopción del Acuerdo de 2009 sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, y en la firma y la ratificación de este tratado[66]. Además, la UE ha trabajado decididamente para que un buen número de Estados ratifiquen este tratado, y contribuye con importantes cantidades de dinero al Programa mundial creado por la FAO para apoyar la aplicación del Acuerdo de 2009 y de otros instrumentos internacionales complementarios, mecanismos regionales y herramientas para combatir la pesca INDNR. Por ejemplo, se estima que en abril de 2022 este Programa contaba con más de 27 millones de dólares estadounidenses, y la UE era uno de los mayores donantes junto con países como Alemania, España, Estados Unidos de América, Islandia, Noruega, la República de Corea y Suecia[67].

Como es bien conocido, la UE no es miembro de la OMI. Sin embargo, a través de sus Estados miembros que sí que son parte integrante de esta organización internacional, la Unión tiene un papel importante. En las últimas dos décadas, gran parte de los esfuerzos de la UE en la lucha contra la pesca INDNR se han materializado en la creación, en febrero de 1999, del Grupo de trabajo *ad-hoc* FAO/OMI sobre la pesca INDNR y materias conexas[68]. La primera reunión de este Grupo de trabajo *ad-hoc* se celebró en Roma del 9 al 11 de octubre de 2000[69],

---

[66] Este tratado entró en vigor el 5 de junio de 2016. Con fecha del 2 de marzo de 2023, 73 Estados y la UE lo habían ratificado. Para más información, véase *https://www.fao.org/treaties/results/details/en/c/TRE-000003.*

[67] Dato consultado en «Combating Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing», 35th session, Committee on Fisheries, 5-9 September 2022, párr. 44.

[68] Véase: Palma, M.A., Tsamenyi, M. y Edeson, W., *Promoting Sustainable Fisheries: The International Legal and Policy Framework to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 31-32.

[69] FAO and IMO, *Report of the Joint FAO/IMO Ad Hoc Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Related Matters*, Rome, 9-11 October 2000, FAO Fisheries Report No. 637, FIIT/R637.

el segundo encuentro tuvo lugar en la misma ciudad del 16 al 18 de julio de 2007[70], la tercera reunión se celebró en Londres del 16 al 18 de noviembre de 2015[71], mientras que la cuarta reunión, y última hasta la fecha, tuvo lugar en Torremolinos en octubre de 2019 y ha sido el escenario formal de la unión de la OIT a la alianza entre la FAO y la OMI, en la línea de lo recomendado precisamente por este Grupo de trabajo ad hoc en su anterior reunión[72].

En la actualidad, la OMI, la FAO y la OIT están trabajando conjuntamente para coordinar sus esfuerzos para hacer frente a la pesca INDNR, cada una de ellas dentro de los límites de sus respectivos mandatos, a saber: la OMI sobre la seguridad y protección marítima, y la protección del medio marino; la FAO sobre la pesca en general; y la OIT sobre las condiciones de trabajo en el sector de la pesca. Prueba de ello ha sido, también, el Informe del Grupo de Trabajo ad hoc FAO/OIT/OMI publicado el 4 de diciembre de 2019, en el que se recogen las recomendaciones acordadas en relación con la problemática relativa a la pesca INDNR, teniendo en cuenta las responsabilidades de las distintas categorías de Estados que pueden estar relacionados con el fenómeno de la pesca INDNR en un momento u otro[73]. Se está trabajando en la revisión del mandato y de las reglas de procedimiento del Grupo de Trabajo ad hoc FAO/OIT/OMI, y se espera que, una vez finalizada esta tarea, sea convocada una quinta reunión de este Grupo de trabajo.

3.3. La participación de la Unión Europea en el Programa mixto FAO/OMI relativo a la basura plástica marina procedente de los buques

Más recientemente, la FAO y la OMI han comenzado a trabajar juntas —y también con otros miembros de la gran familia onusiana— sobre la problemática de las fuentes de basura plástica marina. Así, en abril de 2019 ha sido creado formalmente el Grupo de trabajo sobre las fuentes de basura plástica marina, que es liderado por estas dos Organizaciones internacionales, y cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (en adelante, PNUMA). Se

---

[70] FAO and IMO, *Report of the Second Session of the Joint FAO/IMO Ad Hoc Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing and Related Matters*, Rome, 16−18 July 2007, FAO Fisheries Report No. 1124, FIRO/R1 124.

[71] FAO and IMO, *Report of the Third Joint FAO/IMO Ad Hoc Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Related Matters*, London, 16-18 November 2015, FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 1152, FIAO/R1152/JWG 3/15.

[72] Report of the Third Joint FAO/IMO Ad Hoc Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Related Matters, núm. 72 above, párr. 62.2.

[73] Joint FAO/ILO/IMO Ad Hoc Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Related Matters, 4th session, Agenda item 15: «Adoption of the Report. Recommendations», JWG 4/15, 4 December 2019.

conocen ya desarrollos recientes, que despiertan un gran interés en la zona del Mediterráneo al guardar un gran vínculo con las actividades pesqueras que en este mar se realizan.

En consonancia con la Resolución de la OMI de 2016 para alentar a la adopción de medidas a fin de luchar contra la basura marítima y, también, con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) 14[74], el Comité Permanente del Medio Marino de la OMI adoptó en 2018 el «Plan de Acción para abordar el problema de la basura plástica marina procedente de los buques[75], y tres años más tarde, también, la «Estrategia para abordar el problema de la basura plástica marina procedente de los buques» con el objetivo de «orientar, vigilar y supervisar la aplicación oportuna y eficaz del Plan de acción»[76].

Asimismo, este Comité aprobó en 2022 una modificación del Anexo v de MARPOL para hacer obligatorio el Libro de registro de basuras (en inglés, *Litter Register Book*) también para los buques de arqueo bruto igual o superior a cien e inferior a cuatrocientos, con miras a su adopción posterior. Además, le encargó a uno de sus Subcomités la elaboración de una circular para fomentar la implantación de los sistemas de marcado de los artes de pesca, así como de las Directrices voluntarias de la FAO sobre el marcado de las artes de pesca[77]. En definitiva, lo que busca la OMI es que antes del 2025 los buques, incluidos los pesqueros, no realicen ninguna descarga más de desechos plásticos en el mar[78].

---

[74] El ODS 14 se titula: Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

[75] Resolución MEPC.310(73), MEPC 73/19/Add. 1, Anexo 10, adoptada el 26 de octubre de 2018. Este documento contiene una serie de medidas que deberían ultimarse antes del año 2025, para gestionar el problema de la basura plástica marina procedente de los buques, inclusive los buques de pesca. El objetivo de este Plan de Acción es, en definitiva, el de contribuir a la búsqueda de una solución mundial para prevenir que dicha basura entre en los océanos por intermediación de los buques. Anualmente, la OMI efectuará un examen del Plan de Acción acerca de la pertinencia de actualizar las medidas previstas y/o de incluir nuevas medidas, y una vez trascurrido un lustro desde su adopción se realizará un examen más detallado. En concreto, el Plan de Acción para abordar el problema de la basura plástica marina procedente de los buques se compone de treinta medidas a través de las cuales la OMI busca conseguir ocho grandes resultados. Para más información puede consultarse el punto 4 de esta Resolución.

[76] Resolución MEPC.341(77), MEPC 77/16/Add. 1, Anexo 2, adoptada el 26 de noviembre de 2021. En este documento, la OMI agrupa las medidas recogidas en el Plan de Acción de 2018 para alcanzar los ocho resultados arriba indicados en cuatro categorías diferentes, a saber: medidas a corto plazo, medidas a plazo medio, medidas a largo plazo, y medidas que se abordarán de manera continua a lo largo del período de ejecución del Plan. Para más información, puede consultarse el punto 1 de esta Resolución.

[77] «Informe del Comité de Protección del Medio Marino correspondiente a su 78.º período de sesiones», MEPC 78/17/Add.1, 1 de julio de 2022.

[78] A lo que se añade la participación con otras organizaciones internacionales —como la FAO, entre otras— en proyectos dedicados a prevenir y reducir la basura plástica marina procedente de los buques y de la pesca, tal y como es el caso del Proyecto de asociaciones GloLitter (que ha sido puesto en marcha en diciembre de 2019 e inicialmente contó con la financiación

Estamos ante una iniciativa que tiene un gran impacto en la opinión pública preocupada por las dimensiones del problema. Por ejemplo, los datos recopilados en el primer informe de este Grupo de trabajo, que ha sido publicado en octubre de 2021[79], al referirse expresamente al Mediterráneo, encontró que los buques pesqueros pueden liberar basura plástica en el entorno marino (por ejemplo, guantes, bidones de almacenamiento, cajas de pescado y otros residuos personales), que las personas que practican actividades de ocio en el mar (como la navegación de recreo y la pesca) también pueden generar basura marina, incluidos artículos de un solo uso, y que algunas estructuras flotantes —tales como los pontones o los flotadores relacionados con operaciones de transporte marítimo pesquero— podrían influir negativamente en el estado de salud de las aguas de este mar[80]. En la actualidad, este Grupo de trabajo está realizando su labor con vistas a la elaboración de un segundo informe que se espera que será dado a conocer próximamente.

Toda esta labor se está realizando ahora prácticamente en paralelo a las negociaciones que el PNUMA ha lanzado en el año 2022 para la adopción de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, en particular en el medio marino[81]. El futuro tratado podría incluir disposiciones obligatorias y, también, voluntarias, que tuvieran en cuenta todas las etapas del ciclo vital de los plásticos, y se podrían referir, entre otras cuestiones, a la promoción de la cooperación y coordinación con las organizaciones internacionales, evitando la duplicidad y promoviendo la complementariedad de sus actuaciones.

La primera sesión de trabajo de este Comité se celebró en Punta del Este (Uruguay) del 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2022, la segunda reunión tuvo lugar en París del 29 de mayo al 2 de junio de 2023[82], y se espera que sus trabajos finalicen antes de que se acabe el 2024[83]. En esos encuentros, la UE ha estado representada por una

---

de Noruega; busca ayudar al transporte marítimo y a la pesca en los países en desarrollo para evitar y reducir la basura plástica marina) o la Alianza Mundial sobre la Basura Marina (GPML, por sus siglas en inglés).

[79] Texto disponible en *www.gesamp.org/publications/sea-based-sources-of-marine-litter*.

[80] *Ibid.,* p. 43.

[81] United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme, *Resolution adopted by the United Nations Environment Assembly on 2 March 2022: End plastic pollution: towards an international legally binding instrument*, UNEP/EA.5/Res.14, 7 March 2022.

[82] United Nations Environment Programme, *Report of the intergovernmental negotiating committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment, on the work of its second session*, UNEP/PP/INC.2/5, 6 July 2023.

[83] United Nations Environment Programme, *Report of the intergovernmental negotiating committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment, on the work of its first session*, UNEP/PP/INC.1/14, 2 March 2022.

nutrida delegación[84] y ha participado muy activamente en todas las reuniones de trabajo mediante las declaraciones realizadas en nombre de sus Estados miembros sobre la práctica totalidad de los temas abordados[85]. Por su parte, la FAO y la OMI están disfrutando de la condición de observadores[86].

Veremos en qué medida el borrador de tratado publicado el 4 de septiembre de 2023 será modificado en las reuniones previstas para 2023 y 2024 para dar respuesta a estos desafíos a los que se están enfrentando los espacios marinos, entre ellos el Mediterráneo. Lo que resulta más que probable es que tendrá un fuerte impacto en las actividades pesqueras realizadas por los Estados miembros de la UE en este Mar.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Hace cuarenta años aproximadamente, la UE adoptó un paquete de medidas conocido como «Europa azul», mediante el cual se creó una PPC que iba a ser reformada cada década. Años más tarde, el Ordenamiento jurídico de la Unión ha comenzado a dotarse, también, de un cuerpo normativo detallado y específico para el Mediterráneo, que nos permite hablar, ahora, de la existencia de una dimensión mediterránea de la PPC.

Se trata de una dimensión que, a lo largo de estas décadas, se ha mostrado como un claro reflejo de todos los cambios acontecidos en materia pesquera a escala internacional y regional. Al respecto, podríamos mencionar el incremento del número de Estados ribereños del Mediterráneo que se han ido adhiriendo a la UE, o la aparición de nuevos Estados y de nuevos actores en el escenario marítimo de este espacio geográfico. Con ellos la Unión ha tenido y tiene que lidiar bien para aplicar su Ordenamiento jurídico pesquero o bien para cooperar en el marco de las estructuras institucionalizadas existentes en el Mediterráneo.

---

[84] United Nations Environment Programme, *Intergovernmental negotiating committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment. First session. List of participants*, UNEP/PP/INC.1/INF/12, 16 December 2022.

[85] Tales como, entre otras: el ámbito de aplicación, los objetivos y las opciones para la estructura del Comité intergubernamental de negociación del futuro tratado; las principales obligaciones, las medidas de control, los enfoques voluntarios y los planes naciones de acción; los medios de aplicación, inclusive el desarrollo de capacidades, asistencia técnica y financiación; el apoyo para la supervisión y evaluación de los avances aportados a través de las informaciones nacionales; etc. Al respecto, puede consultarse: Report of the intergovernmental negotiating committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment, on the work of its first session, párrs. 11, 25, 31, 37, 44, 54, 61, 66, 70, 76, 80, 83, 96 y 105.

[86] *Ibid.*, párr. 27.

Asimismo, este mar se ha perfilado, durante todo este tiempo, como un excelente exponente de la labor normativa de la Unión. Lo que ha contribuido a la aparición y, más tarde, también consolidación de una gobernanza pesquera propia y específica en este mar. Esta peculiar situación ha ocasionado una indudable interacción entre el Derecho de la UE y el Derecho internacional del mar.

Por ende, el Ordenamiento jurídico pesquero de la UE se ha visto enriquecido en muchas ocasiones por los cambios normativos del Derecho del mar pues esta Organización internacional ha mostrado ser muy receptiva a las nuevas normas pesqueras (de alcance universal o regional, según el caso), fruto del proceso de cambio del Derecho del mar. Tal vez, la intervención activa de la UE en la gobernanza pesquera internacional explique esta gran interdependencia. Y, al mismo tiempo, la UE se ha mostrado como un elemento clave de la cooperación regional con otros sujetos y actores presentes en el Mediterráneo. Buena prueba de ello son, a nuestro entender, los diferentes marcos de cooperación institucionalizada con diversas organizaciones internacionales, de entre las cuales destacan la FAO, la OMI y la OIT, que le han permitido a la UE ser una verdadera locomotora para las actividades de estas organizaciones en los ámbitos de su especial interés.

RESUMEN: El Mar Mediterráneo es un vasto espacio marino, cuyas aguas bañan las costas de veinticuatro Estados y otras entidades con un estatuto jurídico controvertido en el Derecho internacional actual, de los cuales ocho son Estados miembros de la Unión Europea. La pesca representa un ámbito de gran interés, sobre el que se proyecta la política que la Unión ha creado para la conservación de los recursos pesqueros que se encuentran en las aguas soberanas o jurisdiccionales de sus Estados miembros. Y, en relación con el que también los terceros países desarrollan un papel importante. De ahí que, en aplicación de la dimensión mediterránea de su Política Pesquera Común, la Unión Europea tenga que cooperar y conciliar sus intereses con los de los demás sujetos y actores pesqueros presentes en el Mar Mediterráneo, tales como entre otros: los terceros países y las entidades con un estatuto jurídico controvertido en el Derecho internacional, cuyas costas son bañadas por el Mediterráneo, las organizaciones regionales de ordenación pesquera, y algunas organizaciones internacionales de ámbito universal, tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Marítima Internacional y la Organización Internacional del Trabajo.

PALABRAS CLAVE: Política Pesquera Común; Unión Europea; terceros países y otras entidades con un estatuto jurídico controvertido

en el Derecho internacional; organizaciones regionales de ordenación pesquera; programas mixtos creados por organizaciones internacionales.

ABSTRACT: The Mediterranean Sea is a vast marine area, whose waters bath the coasts of twenty-four States and other State-entities with a controversial legal status under current international law, eight of which are Member States of the European Union. Fisheries is an area of great interest, which is the focus of the policy that the Union created for the conservation of fishery resources from the sovereign or jurisdictional waters of its Member States. Third countries also have an important role to play in this field. This is why, in application of the Mediterranean dimension of its Common Fisheries Policy, the European Union has to cooperate and reconcile its interests with those of the other fisheries subjects and actors present in the Mediterranean Sea, such as: the third countries and other State-entities with a controversial legal status under international law, whose coasts are bordering the Mediterranean, regional fisheries management organisations, and some international organisations of universal scope, such as the Food and Agriculture Organisation of the United Nations, the International Maritime Organisation, and the International Labour Organisation.

KEYWORDS: Common Fisheries Policy; European Union; third countries and other State-entities with a controversial legal status under international law; regional fisheries management organisations; joint programmes set up by international organisations.