

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un régimen de control comunitario para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común»

COM(2008) 721 final — 2008/0216 (CNS)

(2009/C 277/11)

Ponente: **Richard ADAMS**

El 15 de diciembre de 2008, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un régimen de control comunitario para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común»

COM(2008) 721 final - 2008/0216 (CNS).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de abril de 2009 (ponente: José María ESPUNY MOYANO).

En su 453º Pleno de los días 13 y 14 de mayo de 2009 (sesión del 13 de mayo de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha rechazado el Dictamen de la Sección y ha aprobado por 98 votos a favor, 75 en contra y 11 abstenciones, la presente enmienda a la totalidad presentada por Richard ADAMS.

1.1. El CESE respalda la reforma sustancial del régimen de control de la pesca propuesta por la Comisión y reconoce que es, a la vez, un elemento fundamental de la Política Pesquera Común (PPC) y una reestructuración sumamente pertinente y urgente que mejorará la eficacia de esta política antes de la gran reforma propuesta.

1.2. El CESE considera que el régimen actual de control de la pesca en la UE tiene graves deficiencias. Es ineficaz, costoso y complejo y no produce los resultados deseados. Este fracaso tiene consecuencias significativas para la sostenibilidad de los recursos pesqueros, la industria pesquera, las regiones que dependen de la pesca y el medio ambiente. El CESE toma nota de que la Comisión también comparte esta opinión.

1.3. En particular, la PPC ha generado en algunas de las partes interesadas una actitud de dilación, prevaricación, renuencia a la aplicación e incluso incumplimiento de las normas. La reforma del régimen de control tiene por objeto cambiar esta cultura de oposición e incumplimiento. Refleja el nuevo enfoque propuesto en el Libro Verde de abril de 2009 sobre la Reforma de la Política Pesquera Común y servirá de prueba para apreciar la voluntad de las partes interesadas de comprometerse a cambiar las cosas.

1.4. Más del 75 % de las poblaciones de peces en el mundo están plenamente explotadas o sobreexplotadas. En la UE, el 88 % de las existencias se explotan por encima del rendimiento máximo sostenible.

1.5. En la UE, el actual régimen de control es inadecuado y merma la fiabilidad de los datos básicos en los que se basa el asesoramiento científico. Debido a la falta de fiabilidad de estos datos, se siguen dando unos niveles de captura insostenibles. Las prácticas fraudulentas son difíciles de detectar y el importe de las multas impuestas suele ser muy inferior a los beneficios que se obtienen de la sobrepesca. Asimismo, la Comisión carece de instrumentos jurídicos, lo que menoscaba su capacidad para reaccionar rápida y eficazmente cuando se detecta un problema en el funcionamiento de los mecanismos de control nacionales. Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías ofrecen un potencial que no se aprovecha plenamente.

1.6. El CESE considera que el nuevo régimen permitiría adoptar un enfoque global e integrado del mecanismo de control, destacando todos los aspectos de la Política Pesquera Común y cubriendo toda la cadena, desde la captura al consumidor, pasando por el desembarque, el transporte, la transformación y la comercialización.

1.7. El CESE considera que la Comisión ha asumido sus responsabilidades por lo que se refiere a la consulta de las partes interesadas, que ha elaborado una evaluación de impacto bien documentada y que tiene razón al querer proceder inmediatamente a una reforma y no aplazarla hasta que se decida el futuro de la Política Pesquera Común a partir de 2012.

Bruselas, 13 de mayo de 2009

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI*

ANEXO

El siguiente dictamen de la Sección fue rechazado en favor de la enmienda a la totalidad aprobada por la Asamblea, pero obtuvo al menos un cuarto de los votos emitidos:

1. Conclusiones

1.1. El CESE reconoce la necesidad de simplificar el régimen de control de la Política Pesquera Común (PPC) y comparte los principios de la reforma propuesta.

1.2. No obstante, el Comité considera que no es el momento más adecuado para llevarla a cabo, puesto que se acaba de abrir el debate sobre el futuro de la PPC post-2012 y es muy probable que se produzcan cambios en la misma que afecten de lleno al régimen de control. Por tanto, el CESE recomienda que se realice primero un estudio riguroso de los elementos básicos de la PPC y de los diferentes modelos de gestión aplicables, para luego, sobre éstos, basar las nuevas medidas de control.

1.3. El Comité lamenta que la Comisión, por las prisas en afrontar la reforma, no haya realizado adecuadamente las consultas previas necesarias a las distintas partes interesadas. El CESE considera que, para que la reforma tenga éxito, los agentes económicos y sociales afectados tienen que verse implicados con mayor profundidad.

1.4. El Comité, además, estima que los cambios en los mecanismos de control planteados en la propuesta, en vez de simplificar el régimen de control, incrementan notablemente el número de obligaciones de los buques y de las administraciones pesqueras respecto a la situación actual, por lo que recomienda que se establezca un período transitorio suficiente.

1.5. El CESE considera que las consecuencias socioeconómicas de estas medidas no han sido debidamente evaluadas.

1.6. Con objeto de facilitar el cumplimiento, el CESE solicita a la Comisión que publique un anexo en el que se detallen los diferentes plazos y obligaciones para cada tipo de barco.

1.7. Con relación a las cuestiones técnicas específicas, el CESE insta a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo a que tengan en cuenta los comentarios recogidos en las consideraciones particulares.

2. Introducción

2.1. El 14 de noviembre de 2008, la Comisión Europea publicó tres documentos para la reforma del régimen de control de la PPC: la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un régimen de control comunitario para garantizar el cumplimiento de las normas de la PPC⁽¹⁾, la propia propuesta de Reglamento⁽²⁾ y la evaluación de impacto⁽³⁾.

2.2. La Comisión considera que el régimen de control establecido en 2002 tiene graves deficiencias que amenazan su eficacia global, que es ineficaz, costoso, complejo y no produce los resultados deseados. Por ello, propone reformar sustancialmente el régimen de control de la PPC.

2.3. Según la Comisión, el principal objetivo de la reforma será establecer un sistema comunitario para la inspección, el seguimiento, el control, la vigilancia y el cumplimiento de la normativa que cree las condiciones necesarias para una implementación eficaz de las normas de la PPC.

2.3.1. Más concretamente, la Comisión estima que su propuesta de reforma pretende conseguir mejoras mediante:

- *la simplificación del marco jurídico.* La propuesta establece unos estándares de control comunes para todas las normas de la PPC. Establece los principios y deja los detalles para un único reglamento de desarrollo;
- *la ampliación del ámbito de control.* La propuesta trata ámbitos hasta ahora ignorados (transporte, mercados, trazabilidad) y aborda otros donde se ha incrementado la necesidad de control (descartes, pesca recreativa, zonas marinas protegidas);

⁽¹⁾ COM(2008) 718 final.

⁽²⁾ COM(2008) 721 final.

⁽³⁾ SEC(2008) 2760.

- *el establecimiento de la igualdad de condiciones en cuanto a control.* La introducción de unos procedimientos de inspección armonizados, junto con sistemas de multas disuasorios y armonizados, garantizarán un trato justo para los pescadores, faenen donde faenen, y aumentará la confianza en todo el sistema;
- *la racionalización del enfoque del control y la inspección.* El uso sistemático de la gestión del riesgo permitirá a los Estados miembros y a la Comisión concentrar sus recursos de control en ámbitos donde el riesgo de infracciones sea mayor;
- *la reducción de la carga administrativa;*
- *una aplicación más eficaz de las normas de la PPC.* La Comisión desarrollará un enfoque de macrogestión y se centrará en el control y la verificación del cumplimiento de las normas por parte de los Estados miembros.

2.4. La propuesta de Reglamento complementa el Reglamento INDNR (4) y el Reglamento relativo a las autorizaciones para actividades pesqueras de barcos pesqueros comunitarios fuera de las aguas comunitarias (5). Los tres Reglamentos formarán el nuevo marco de control.

2.5. La Comisión pretende que el nuevo Reglamento sea aplicable a partir del 1 de enero de 2010.

3. Consideraciones generales

3.1. El CESE reconoce que el éxito de la PPC pasa por la aplicación de un sistema de control eficaz, global, integrado y no discriminatorio «del mar a la mesa» que permita garantizar una explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos.

3.2. El Comité también considera que es necesario reformar el régimen de control comunitario con el fin de mejorar el régimen actual. Así mismo, comparte los principios generales en que se basa la propuesta.

3.3. No obstante, el CESE estima que debe reflexionarse seriamente sobre la conveniencia de realizar esta importante reforma en estos momentos. La Comisión abrió en 2008 el debate sobre el futuro de la PPC post-2012. Durante los próximos años se revisarán los elementos fundamentales de la misma. El CESE considera que la reforma del régimen de control debería quedar supeditada al contenido de la nueva PPC.

3.4. El principal instrumento de gestión de la pesca en la PPC actual es el sistema de TAC (6) y cuotas. Este sistema ha sido puesto en cuestión en diversos foros (7). Siendo uno de los principales objetivos del presente Reglamento el cumplimiento de los TAC y cuotas asignados a los Estados miembros, y habiéndose reconocido por las instituciones que este sistema necesita una clara mejora, parece más adecuado revisar estos sistemas de gestión antes de reformar el régimen de control. En definitiva, el CESE recomienda que se realice primero una revisión rigurosa y en profundidad de los elementos básicos de la PPC y un análisis de los diferentes modelos de gestión aplicables, y que las nuevas medidas de control se adapten a éstos.

3.5. El Comité lamenta que la Comisión haya presentado el paquete legislativo, es decir, la Comunicación, la propuesta de Reglamento y la evaluación de impacto, al mismo tiempo. Habitualmente, la Comisión presenta primero la Comunicación con el fin de que pueda ser utilizada como un documento de orientación para el debate de la propuesta. El CESE considera que, para que la reforma tenga éxito, los agentes económicos afectados tienen que verse implicados y se tiene que discutir con ellos en profundidad. Una reforma de la envergadura de la propuesta no puede hacerse a la ligera.

3.6. La propuesta de Reglamento incrementa notablemente el número de obligaciones de los buques y de las administraciones pesqueras. El CESE estima que esta situación puede provocar serios problemas prácticos, puesto que ni los Estados miembros ni la Comisión disponen de la estructura y el personal suficientes para recoger y procesar toda la información que la propuesta prevé. Así mismo, se incrementan las obligaciones de los agentes económicos. El Comité considera que, en estos tiempos de crisis, incrementar las cargas administrativas de los Estados miembros y los agentes económicos resulta inadecuado, puesto que el impacto, tanto en las empresas como en el empleo, en especial el generado por la flota de 10 a 15 metros, puede ser muy negativo.

(4) Reglamento (CE) nº 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (DO L 286 de 29.10.2008).

(5) Reglamento (CE) nº 1006/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, relativo a la autorización de las actividades pesqueras de los buques pesqueros comunitarios fuera de las aguas comunitarias y al acceso de los buques de terceros países a las aguas comunitarias (DO L 286 de 29.10.2008).

(6) Total Admisible de Capturas.

(7) Informe especial nº 7/2007 del Tribunal de Cuentas de la UE.

3.7. El CESE cree que el proceso de simplificación debe ser gradual a causa de la complejidad de su análisis y posterior aplicación, del elevado coste económico de los sistemas introducidos y de motivos inherentes a la inexperience y desorientación iniciales. Los cambios propuestos son muy exhaustivos y el Comité considera que necesitan un debate más profundo y prolongado. Por ello, con el fin de adecuarse a los cambios que finalmente se introduzcan en la legislación de control, el Comité estima que en el artículo 16 debería preverse un período transitorio suficiente.

3.8. El CESE cree que la cultura de cumplimiento debe basarse en la cooperación, entendimiento y disposición de las partes implicadas, no en aumentar las medidas y procedimientos de control y sanción. Una normativa más simple, de fácil comprensión para los agentes implicados, favorecerá el cumplimiento.

3.9. La Comisión pretende otorgarse mayores competencias en materia de control. El Comité considera que debe tenerse en cuenta el equilibrio entre el Consejo y la Comisión con el fin de evitar conflictos competenciales en el futuro.

3.10. El CESE considera que el Reglamento debería contemplarla posibilidad de aprovechar los sobrantes de cuotas que se quedan sin pescar y que podrían ofrecerse a otros Estados miembros para mejorar la rentabilidad de sus pesquerías.

4. Consideraciones particulares

4.1. El Comité estima que la autorización de pesca expedida a un buque pesquero comunitario no debe restringirse a las aguas comunitarias, por lo que recomienda eliminar la referencia «en general en aguas comunitarias» en el artículo 4. 8).

4.2. Con relación al artículo 4.10), el CESE considera que la definición de «zona marina protegida», en las que se encuentren en aguas comunitarias y tengan alguna consecuencia en la actividad pesquera, debería incluir un procedimiento comunitario para su creación, uso, control y seguimiento.

4.3. El artículo 4.17) establece la definición de «transformación», incluyendo los procesos de limpieza y eviscerado, mantenimiento en hielo o refrigeración. El Comité estima que la definición de transformación debe estar vinculada al cambio de las características organolepticas de los recursos marinos y no a los procesos ligados a la preservación propia del producto, que están destinados a ofrecer los productos pesqueros con más garantías sanitarias al consumidor, por lo que propone excluir tales actividades de la definición de transformación.

4.4. El CESE cree que el punto f del artículo 7 debería hacer mención a las zonas «de alta mar» no reguladas por una organización regional de ordenación pesquera.

4.5. El Comité considera que el sistema de localización de buques previsto en el artículo 9, a través de un dispositivo que transmita regularmente los datos de posición e identificación del buque, no debe exigirse a la flota entre 10 y 15 metros de eslora total. Estas flotas tienen limitada su actividad, por sus características propias, faenando en zonas cercanas a la costa y de fácil control. Por otro lado, los costes derivados de la implantación del sistema serán significativos y desproporcionados para este segmento de flota, formado por multitud de pequeñas y medianas empresas que mantienen un alto nivel de empleo.

4.6. El CESE estima que las disposiciones previstas en el artículo 14 sobre el cuaderno diario de pesca para los buques comunitarios son excesivas, implican una elevada carga burocrática para su verificación y deberían limitarse sólo a pesquerías debidamente justificadas.

4.6.1. El apartado 1 de dicho artículo establece que se anotarán en el cuaderno diario de pesca las cantidades de cada especie devueltas al mar. El Comité considera que la anotación de dichas capturas debería ser a partir de una cierta cantidad, como por ejemplo 50 kg.

4.6.2. El artículo 14.3 establece que el margen de tolerancia autorizado en las estimaciones anotadas en el cuaderno diario de pesca de las cantidades de pescado transportadas a bordo, en kilogramos, será del 5 %. El CESE considera que el valor actual, establecido en un 8 % en el caso más restrictivo de los planes de recuperación, ya resulta difícil de cumplir. La elevada carga burocrática inherente a un margen de tolerancia demasiado bajo y las complicaciones que causará a los pescadores, los cuales no podrán cumplirlo y serán objeto de un gran número de expedientes sancionadores, contradicen el objetivo de simplificación en los sistemas de control; por ello, se desaconseja su aplicación.

4.6.3. El CESE considera que los factores de conversión que se fijen para convertir el peso del pescado almacenado en peso vivo, los cuales difieren entre los Estados miembros y afectan por tanto al cálculo de las capturas de cada país, no sólo deben establecerse en base a un cálculo aritmético medio de los valores aplicados en los Estados miembros, sino que deben tener en cuenta las singularidades y peculiaridades de cada pesquería. Por otro lado, deben tenerse en cuenta los efectos que los cambios de los factores de conversión nacionales a comunitarios pueden causar en el principio de estabilidad relativa.

4.7. El Reglamento sobre uso del diario electrónico (8) no establece que esta medida se aplique a los buques con eslora inferior a los 15 metros. El CESE considera que no se debe incluir a los buques entre 10 y 15 metros hasta que las administraciones de los Estados miembros hayan evaluado el funcionamiento y las consecuencias de su aplicación a los buques mayores de 15 metros y se haya adquirido una experiencia práctica previa. Conviene recordar que el diario electrónico no será obligatorio hasta el 1 de enero de 2010 para los buques mayores de 24 metros y el 1 de julio de 2011 para los buques mayores de 15 metros. Asimismo, el artículo 15 de la propuesta no prevé las derogaciones en vigor a los procedimientos electrónicos para los buques mayores de 15 metros, por lo que el Comité pide coherencia entre ambas disposiciones.

4.8. El CESE estima que la notificación previa prevista en el artículo 17 se debe dar exclusivamente en los casos en que esté justificada, tal y como ocurre ahora, en que sólo se exige en el caso de los buques que lleven a bordo capturas de especies sujetas a planes de recuperación, evitando así una carga adicional de trabajo que en muchos casos no aportará información útil, como es el caso de las capturas cero. El Comité considera que la notificación de las capturas debe establecerse en base a una cantidad mínima representativa.

4.9. El Comité estima que las notificaciones previas por parte de los capitanes de los buques pesqueros o de sus representantes deben comunicarse siempre al Estado de pabellón y no a los Estados ribereños o de desembarque. Actualmente, la comunicación del buque debe ser siempre al centro de comunicaciones de su Estado de pabellón y son los centros de comunicaciones los que deben transmitir la información al resto de Estados miembros (9).

4.10. El CESE considera que la prohibición de transbordar pescado en el mar prevista en el artículo 18 puede generar serios problemas a algunas modalidades de pesca, puesto que dificultará la viabilidad económica de las flotas concernidas. Además, el hecho de que se prohíba transbordar pescado para su posterior transformación y congelación en el mar o cerca de los caladeros puede comprometer la calidad del pescado para el consumo.

4.11. Con relación al artículo 21, el CESE estima que el plazo de dos horas después del desembarque para transmitir electrónicamente los datos de la declaración de desembarque es demasiado corto y puede provocar problemas de cumplimiento. Por ello, el Comité propone que el plazo se fije en 24 horas, teniendo en cuenta que el actual es de 48 horas.

4.12. El Comité considera que el artículo 28 debería establecer los procedimientos necesarios para que las cuotas sobrantes de un Estado miembro que no vaya a poder pescarlas puedan ser utilizadas bajo determinadas condiciones por otros Estados miembros, así como para el traspaso de las cuotas de un Estado miembro de un año al siguiente. Así mismo, en el caso de las medidas correctoras, la compensación a un Estado Miembro por el cierre de una pesquería debe realizarse a través de mecanismos rápidos y de fácil aplicación.

4.13. El CESE estima que el artículo 33 puede causar problemas a determinadas flotas que capturan pequeños pelágicos y que transbordan en puerto las capturas para ser procesadas en buques congeladores. Así mismo, puede afectar a aquellas flotas que, siendo de un Estado miembro determinado, desembarcan sus capturas en otro Estado miembro para su transporte en camión a puertos de otros Estados miembros, donde finalmente serán comercializadas.

4.14. En el caso de la estiba de las especies que están sujetas a un plan de recuperación, prevista en el artículo 35, el CESE apoya que se almacenen en cajas diferentes de las del resto de capturas y controladas mediante etiquetas, pero considera que estibarlo además de forma separada no implica un mejor control de las capturas, ya que las cajas que contengan las especies sujetas a planes de recuperación irán etiquetadas en todo caso con el código FAO de la especie.

4.15. Por lo que se refiere al registro de descartes regulado en el artículo 41, el CESE considera que es esencial para la preservación del recurso y para mejorar la calidad de las evaluaciones científicas, sobre todo en las pesquerías mixtas. El Comité aboga por la reducción de los descartes como fundamento de la sostenibilidad. No obstante, considera que los requisitos de registro de los descartes son desmesurados e incompatibles con la propia actividad pesquera, generando una sobrecarga de trabajo que puede poner en riesgo la seguridad del buque, el bienestar de los pescadores o las condiciones higiénicas. Así mismo, la expresión «sin dilación» es demasiado vaga y genera inseguridad jurídica.

4.16. Con relación a los cierres de pesquerías en tiempo real regulados en los artículos 43 a 46, el Comité estima que se trata de una medida delicada cuya puesta en marcha necesita de una profunda evaluación. Dado que la propuesta de Reglamento de medidas técnicas (10) establecerá el marco legislativo específico, el CESE considera más coherente esperar a culminar el análisis del mismo. En cualquier caso, los mecanismos tanto para cerrar como para reabrir una pesquería deberían ser ágiles y fáciles de aplicar. En este sentido, el Comité estima que el procedimiento establecido para la reapertura de determinadas zonas cerradas temporalmente en las que se precise de un observador científico a bordo es de difícil cumplimiento si se quiere llevar a efecto con la celeridad que se requiere para no causar perjuicios innecesarios a los pescadores.

(8) Reglamento del Consejo (CE) 1966/2006 sobre el registro y la transmisión electrónicos de las actividades pesqueras y sobre los medios de teledetección. DO L 409 de 30.12.2006.

(9) Reglamento de la Comisión (CE) 1077/2008 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento 1966/2008. DO L 295 de 4.11.2008.

(10) Propuesta de reglamento del Consejo relativo a la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas. COM(2008) 324 final.

4.17. El Comité no considera razonable que el artículo 47.3 establezca que las capturas por parte de pescadores recreativos de especies objeto de un plan plurianual se imputarán a las cuotas pertinentes del Estado miembro del pabellón, puesto que perjudicaría a los pescadores profesionales que viven de su actividad. Además, el Comité estima que la pesca recreativa debería regularse y controlarse adecuadamente en todos los Estados miembros con el fin de proteger los recursos pesqueros.

4.18. El artículo 84 introduce un sistema de puntos de penalización para sancionar a los pescadores que infrinjan las normas de la PPC. El Comité considera que este sistema no es adecuado, por un lado, por su carácter discriminatorio con respecto a las flotas de terceros países, que no estarían sometidas a este sistema y que suministran a la Unión Europea más del 60 % del consumo interno y, por otro lado, debido a la escasa o nula consideración del principio de proporcionalidad, al proponer la retirada de la licencia de pesca, lo que conlleva el cierre de la empresa pesquera afectada y la consecuente pérdida de empleo.

4.19. El Comité considera excesivas las medidas financieras previstas en el artículo 95. En efecto, la suspensión y cancelación de la ayuda financiera comunitaria a un Estado miembro porque tenga dificultades para cumplir con las obligaciones previstas en el Reglamento tendría graves consecuencias en los operadores del sector pesquero, que se verían penalizados por la misma.

4.20. El artículo 96 prevé el cierre de las pesquerías por incumplimiento de los objetivos de la PPC por parte de los Estados miembros. El Comité considera que la redacción del artículo utiliza términos muy vagos que pueden inducir a error. El CESE estima que el cierre de una pesquería debe hacerse con carácter excepcional y exclusivamente cuando haya razones fundadas y confirmadas. Deberían fijarse claramente los umbrales que definen la aplicación de esta medida.

4.21. El Comité manifiesta su preocupación por la dificultad de garantizar la confidencialidad y el secreto profesional o comercial, dada la cantidad de comunicaciones electrónicas y de emisores y destinatarios de las informaciones y la multitud de instrumentos de comunicación, posicionamiento e identificación que se requieren.

Resultado de la votación	Votos a favor: 75	Votos en contra: 98	Abstenciones: 11
--------------------------	-------------------	---------------------	------------------