



**2015/2092(INI)**

18.09.2015

# **PROYECTO DE INFORME**

sobre una nueva PPC: estructura de las medidas técnicas y los planes plurianuales  
(2015/2092(INI))

Comisión de Pesca

Ponente: Gabriel Mato

## ÍNDICE

|  | <b>Página</b> |
|--|---------------|
| PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO ..... | 3             |
| EXPOSICIÓN DE MOTIVOS .....                          | 10            |

## PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sobre una nueva PPC: estructura de las medidas técnicas y los planes plurianuales (2015/2092(INI))

*El Parlamento Europeo,*

- Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y, en particular, su artículo 43,
  - Visto el Reglamento (UE) n° 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, y, en particular, sus artículos 7, apartado 2, 9 y 10,
  - Visto el artículo 52 de su Reglamento,
  - Visto el informe de la Comisión de Pesca (A8-0000/2015),
- A. Considerando que desde 2009 apenas se han registrado avances en los expedientes legislativos relativos tanto a las medidas técnicas como a los planes plurianuales debido, por una parte, a que las propuestas de la Comisión sobre dichos planes creaban fricciones entre las instituciones europeas con respecto a sus poderes respectivos en el proceso de toma de decisiones a cuenta del artículo 43 del TFUE, y que, por otra, en lo que se refiere a las medidas técnicas, las dificultades se derivaban del alineamiento de la legislación con el Tratado de Lisboa;
- B. Considerando que la reforma de la política pesquera común (PPC) incluyó entre sus objetivos la consecución del rendimiento máximo sostenible (RMS), utilizando un enfoque ecosistémico, y que las medidas técnicas y los planes plurianuales, en tanto que medidas de conservación, son las principales herramientas para alcanzar estos objetivos;
- C. Considerando que entre las principales modificaciones introducidas con la reforma de la PPC de 2013 figuran asimismo la eliminación de los descartes y la regionalización;
- D. Considerando que actualmente las medidas técnicas constituyen un sistema complejo, heterogéneo y desorganizado de disposiciones que con frecuencia carecen de coherencia e incluso llegan a ser contradictorias y además son difícilmente comprensibles por el sector pesquero;
- E. Considerando que la complejidad de las medidas técnicas y las dificultades asociadas, así como la escasez de resultados positivos tangibles de la PPC y la escasez de incentivos han contribuido a crear desconfianza entre los pescadores;
- F. Considerando que la revisión de las medidas técnicas debe tener por finalidad mejorar la sostenibilidad de los recursos pesqueros sin poner en riesgo la rentabilidad económica de la actividad pesquera, basándose en fundamentos científicos sólidos;
- G. Considerando que la prohibición de descartes y el objetivo del rendimiento máximo sostenible obligan a una mejora de la selectividad de las artes pesqueras;
- H. Considerando que la prohibición de descartes entraña un cambio radical de enfoque en

la gestión de las pesquerías, haciendo necesario abordar de forma muy distinta las medidas técnicas en ámbitos clave, como la composición de capturas;

- I. Considerando que la ausencia de posición por parte del Consejo ha impedido el alineamiento de la legislación de las medidas técnicas con el Tratado de Lisboa y que, tras la reforma de la PPC, este bloqueo parece resolverse mediante actos delegados adoptados por la Comisión a propuesta de los Estados miembros;
- J. Considerando que la definición de los principios básicos comunes a todas las cuencas a través de un reglamento marco, adoptado en codecisión («procedimiento ordinario», de acuerdo con el Tratado de Lisboa), es necesaria para asegurar una igualdad de condiciones entre operadores y para facilitar la ejecución y el control de las medidas técnicas;
- K. Considerando que no es necesario utilizar la codecisión para las medidas de ámbito regional o que estén sujetas a frecuentes cambios, pero que es necesario mantenerla para las normas comunes a todas las cuencas marinas o que no se vayan a modificar en un período de tiempo razonable;
- L. Considerando que la regionalización puede garantizar que las normas se adapten a las especificidades de cada pesquería y de cada cuenca, confiriendo flexibilidad y haciendo posible una respuesta rápida ante situaciones de emergencia;
- M. Considerando que la regionalización puede contribuir a la simplificación y la mejora de la comprensión de las normas, que, por lo tanto, serían bien recibidas por el sector pesquero, sobre todo si se le asocia en el proceso de adopción de las mismas;
- N. Considerando que la regionalización no debe dar lugar a una renacionalización, ya que esto no es compatible con la PPC, en tanto que política común en la que la UE tiene competencia exclusiva por el carácter compartido de los recursos;
- O. Considerando que la adopción de medidas técnicas sobre la base de la regionalización debe seguir el modelo acordado por los legisladores en el marco de la nueva política pesquera común, a saber, la adopción de actos delegados por la Comisión sobre la base de recomendaciones conjuntas de los Estados miembros afectados;
- P. Considerando que ciertas propuestas de reglamentos específicos que contienen medidas técnicas (redes de deriva, capturas accidentales de cetáceos, prohibición del corte de las aletas de los tiburones a bordo o pesca en aguas profundas) han generado controversias; que algunas propuestas —como la de la pesca de poblaciones de aguas profundas en el Atlántico Nordeste— han estado bloqueadas durante más de tres años; que el procedimiento sobre la pesca con redes de deriva también se encuentra paralizado y que, en ocasiones, Reglamentos específicos sobre medidas técnicas han sido desestimados por las OROP, como es el caso del cercenamiento de las aletas de los tiburones en los buques;
- Q. Considerando que las medidas técnicas en vigor para el Mediterráneo no siempre se adaptan a las necesidades de las diferentes pesquerías locales;
- R. Considerando que la cuenca del Mediterráneo dispone de características muy distintas

- del resto de las cuencas pesqueras comunitarias, al estar compartida por países terceros que disponen de normas de conservación muy diferentes a las europeas;
- S. Considerando que la eficacia de los planes plurianuales adoptados entre 2002 y 2009 ha sido desigual y, en general, los peores resultados han venido asociados a la ineficacia de ciertos instrumentos y a deficiencias en el control;
  - T. Considerando que la reforma de la PPC introdujo la obligación del desembarque sin resolver las rigideces inherentes al sistema de TAC y cuotas;
  - U. Considerando que son previsibles dificultades en la aplicación de la prohibición de descartes en las pesquerías mixtas que cuenten con especies de estrangulamiento («choke species»), siendo razonable privilegiar dentro de los planes plurianuales instrumentos como la regulación del esfuerzo pesquero, que no presentan las rigideces del sistema de TAC y cuotas, y que facilitarían la consecución del objetivo del rendimiento máximo sostenible, mejorando los resultados económicos de la flota para una mortalidad por pesca determinada;
  - V. Considerando que, tras el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo es colegislador en materia de pesca, con la excepción de los TAC y las cuotas;
  - W. Considerando que desde 2009 no se ha adoptado ningún plan plurianual como consecuencia del bloqueo de las propuestas en el Consejo;
  - X. Considerando que, en el marco del grupo de trabajo («task force») interinstitucional sobre planes plurianuales, los colegisladores reconocieron la importancia de trabajar juntos para encontrar una manera pragmática de progresar en los planes plurianuales aun teniendo presentes las opiniones divergentes sobre la interpretación del marco jurídico;
  - Y. Considerando que los planes plurianuales deben constituir un marco sólido y duradero para la gestión de las pesquerías; que deben basarse en los mejores y más recientes dictámenes científicos y socioeconómicos disponibles, y que deben ser flexibles para adaptarse a la evolución de las poblaciones y con respecto a la toma de decisiones anuales sobre la atribución de las posibilidades de pesca;
  - Z. Considerando que en el grupo de trabajo interinstitucional sobre planes plurianuales se identificaron como elementos comunes de los futuros planes plurianuales el objetivo del rendimiento máximo sostenible y un calendario para alcanzarlo, un punto de referencia de conservación para activar las salvaguardias, un mecanismo de adaptación a los cambios imprevistos en el asesoramiento científico y una cláusula de revisión;
  - AA. Considerando que los planes deben contener un objetivo general que sea alcanzable a través de medidas de gestión y que esté sustentado por un asesoramiento científico; que unos rendimientos altos y estables deben formar parte de este objetivo general, que se debe reflejar en las decisiones anuales del Consejo sobre posibilidades de pesca a la luz de los dictámenes científicos más recientes; que estas decisiones anuales no deben exceder el ámbito estricto de la atribución de las posibilidades de pesca, y deben evitar en lo posible grandes fluctuaciones en ellas;

- AB. Considerando que el fallo del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 2014 sobre los asuntos C-103/12 PE/Consejo y C-165/12 Comisión/Consejo, relativo a la atribución de las posibilidades de pesca en las aguas de la Unión Europea a los buques pesqueros que enarbolan el pabellón de la República Bolivariana de Venezuela en la zona económica exclusiva frente a la costa de la Guayana francesa, sienta un precedente, al aclarar el contenido y los límites de los dos diferentes fundamentos jurídicos contenidos en el artículo 43 del TFUE, y que el artículo 43, apartado 3, solo puede utilizarse como fundamento jurídico para la atribución de las posibilidades de pesca, tal y como se hace en los llamados reglamentos de TAC y cuotas;
- AC. Considerando que se espera el fallo del Tribunal de Justicia sobre el asunto C-124/13 PE/Consejo sobre el Reglamento (UE) n° 1243/2012 del Consejo, estableciendo un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao, en el que el Parlamento sostiene que, dados su objetivo y su contenido, el Reglamento debería haber sido adoptado sobre la base del artículo 43, apartado 2, del TFUE, utilizando el procedimiento legislativo ordinario con el Parlamento en calidad de colegislador; que el Parlamento también está en contra de la división de la propuesta de la Comisión, ya que el Consejo dividió la propuesta en dos actos legislativos;
- AD. Considerando los avances realizados con ocasión del plan multianual para el Báltico, donde el Consejo ha aceptado trabajar conjuntamente con el PE con vistas a adoptar los objetivos de mortalidad por pesca;
- AE. Considerando que, en ausencia de planes plurianuales, los planes de descartes, adoptados en actos delegados por la Comisión sobre la base de las recomendaciones de los Estados miembros concernidos, podrán modificar las tallas mínimas de conservación;
- AF. Considerando que los planes de descartes jugarán un papel esencial, porque una modificación de las tallas mínimas de conservación puede inducir transformaciones en las técnicas de pesca, y, en consecuencia, también se cambiarían la mortalidad por pesca y la biomasa de individuos reproductores, los dos objetivos cuantificables de los planes plurianuales; considerando que, con la modificación de las tallas mínimas a través de actos delegados, se estarían cambiando los principales parámetros de los planes plurianuales desde el exterior de los mismos;
- AG. Considerando que la voluntad de los colegisladores fue que estos actos delegados tuvieran un carácter transitorio, por un período que en ningún caso podrá exceder tres años;
- AH. Considerando que, para una misma especie, las tallas mínimas de conservación pueden variar de una zona a otra para tener en cuenta las características específicas de las pesquerías y de las artes utilizadas; y que, siempre que sea posible, es deseable establecer decisiones horizontales para todas las zonas con el fin de facilitar las tareas de control;
1. Considera que las futuras medidas técnicas deben simplificarse e inscribirse en un marco jurídico claramente estructurado y ser diseñadas sobre la base de fundamentos científicos sólidos;

2. Opina que es necesaria una revisión de las medidas técnicas, que corrija la complejidad y la heterogeneidad de la normativa actual, mejore su base científica e incremente su coherencia y aceptación por parte del sector pesquero;
3. Considera que, en la medida de lo posible, las medidas técnicas deben adaptarse a las especificidades de cada pesquería y cada región, lo que permitirá garantizar un mayor nivel de cumplimiento por parte del sector concernido;
4. Considera que, para mejorar la aceptación y el respeto de las normas de la PPC por parte del sector pesquero, es necesaria una mayor participación de los pescadores en el proceso de toma de decisiones, así como proporcionarles incentivos, mejorando las ayudas destinadas a la innovación y a una mayor selectividad de las artes pesqueras;
5. Opina que es necesario mantener la codecisión para la adopción de normas comunes a todas las cuencas marinas o para aquellas que no se vayan a modificar en un período de tiempo razonable;
6. Cree que no es necesario utilizar la codecisión para adoptar medidas de ámbito regional o que puedan estar sujetas a frecuentes cambios;
7. Considera que la arquitectura de la reglamentación relativa a las medidas técnicas debe articularse sobre tres ejes regidos por la codecisión y un cuarto que utilice la regionalización. Los tres primeros abarcarían un conjunto de normas comunes y centralizadas, un conjunto de normas específicas para las cuencas marinas más importantes, y un cierto número de reglamentaciones técnicas específicas. Todas esas medidas serían adoptadas mediante codecisión. Por otra parte, la regionalización se aplicaría para las normas de ámbito regional o a aquellas sujetas a frecuentes cambios;
8. Considera que es necesario evaluar la oportunidad, eficacia y consecuencias socioeconómicas sobre las flotas de la UE de los reglamentos específicos basados en medidas técnicas, como las relativas a las redes de deriva, las capturas accidentales de cetáceos, la prohibición del corte de las aletas de los tiburones a bordo o la pesca en aguas profundas;
9. Opina que hay una necesidad urgente de establecer un conjunto coherente de medidas técnicas operativas para cada una de las tres principales cuencas, teniendo en cuenta las especificidades propias a cada una de ellas, y especialmente la del Mediterráneo, donde las decisiones comunitarias en la materia pueden tener una incidencia importante sobre la competencia entre los pescadores europeos y la flota no comunitaria;
10. Mantiene que, teniendo en cuenta la prohibición de descartar, la normativa sobre medidas técnicas en ámbitos como la composición de capturas debe presentar suficiente flexibilidad para tener en consideración en tiempo real la evolución de las pesquerías y los avances en la mejora de la selectividad pesquera;
11. Considera que, en la revisión de las medidas técnicas, hay que tener presente su impacto no solo en materia de conservación de los recursos sino en los costes de explotación y en la rentabilidad de la actividad pesquera;
12. Opina que el objetivo de conservación perseguido con la normativa sobre medidas

técnicas podría ser potenciado con acciones destinadas a la mejora de la gestión de la oferta y la demanda a través de una creciente concentración del sector en organizaciones de productores, lo que permitiría optimizar los resultados perseguidos por la normativa comunitaria;

13. Considera que los planes plurianuales están llamados a jugar un papel cada vez más relevante en la PPC en materia de conservación de los recursos pesqueros, pues representan el vehículo más adecuado para la adopción y aplicación de medidas técnicas específicas a nivel regional;
14. Cree que es necesario que los legisladores continúen con sus esfuerzos para alcanzar acuerdos sobre los planes plurianuales sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE;
15. Considera que los planes plurianuales deben constituir un marco sólido y duradero para la gestión de las pesquerías y deben basarse en los mejores y más recientes dictámenes científicos y socioeconómicos disponibles, adaptándose a la evolución de las poblaciones y proporcionando flexibilidad para la toma de decisiones anuales del Consejo sobre las posibilidades de pesca; que estas decisiones anuales no deben exceder el ámbito estricto de la atribución de las posibilidades de pesca, y que deben evitar en lo posible grandes fluctuaciones en ellas;
16. Mantiene que es necesario diseñar los futuros planes plurianuales para cumplir el objetivo del rendimiento máximo sostenible incluyendo un calendario predeterminado, un punto de referencia de conservación para activar las salvaguardias, un mecanismo de adaptación a los cambios en los dictámenes científicos, así como una cláusula de revisión;
17. Considera que, para evitar problemas derivados de la obligación de desembarque en las pesquerías mixtas, parece razonable privilegiar la regulación del esfuerzo pesquero, que no presenta las rigideces del sistema de TAC y cuotas;
18. Opina que es necesario incrementar la participación de las partes interesadas en el diseño y el desarrollo de planes plurianuales a través de los Consejos Consultivos y en todas las decisiones relativas a la regionalización;
19. Estima que el Parlamento Europeo debe examinar con especial atención los actos delegados relativos a los planes de descartes;
20. Considera que la validez transitoria de los actos delegados relativos a los planes de descartes, incluyendo los cambios de las tallas mínimas, no deberían superar en ningún caso el límite de tres años, debiendo ser sustituidos, en su caso, por un plan plurianual, y que, a tal efecto, los planes plurianuales deben adoptarse lo antes posible;
21. Opina que las decisiones sobre las tallas mínimas en el marco de la regionalización deben adoptarse teniendo presente la necesidad de evitar una proliferación de las mismas en cada especie, ya que ello dificultaría el control y podría dar lugar a irregularidades o fraudes en la comercialización de las mercancías;
22. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la

Comisión.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Introducción

La reforma de la Política Pesquera Común (PPC) realizada en 2013 incluyó entre sus objetivos la consecución del Rendimiento Máximo Sostenible (RMS), utilizando un enfoque ecosistémico. Tanto las medidas técnicas como los planes plurianuales, en tanto que medidas de conservación, son las principales herramientas para alcanzar estos objetivos.

Sin embargo, desde 2009, apenas se han registrado avances en los expedientes legislativos relativos tanto a las medidas técnicas como a los planes plurianuales. En este último caso, se llegó a un bloqueo interinstitucional. Este bloqueo fue debido a que las propuestas legislativas de planes plurianuales incluían la distribución de posibilidades de pesca entre las normas de control de las capturas. Con esto, las propuestas de la Comisión creaban fricciones a cuenta del artículo 43 del TFUE. En el caso de las medidas técnicas, las dificultades se derivaban del alineamiento de la legislación con el Tratado de Lisboa.

### 2. Las medidas técnicas

El objetivo de las medidas técnicas consiste en evitar las capturas de juveniles y otras capturas accesorias. En principio, la base del sistema está constituida por tres reglamentos que siguen una lógica geográfica (Báltico, Mediterráneo y Atlántico y otras aguas). Las medidas técnicas son un conjunto específico de reglas, pero a veces forman parte de un conjunto más amplio de instrumentos de gestión, tales como los planes plurianuales. También hay reglamentos específicos, como el de la prohibición de las redes de enmalle a la deriva, la prevención de capturas accidentales de cetáceos o la prohibición del corte de las aletas de los tiburones a bordo. De este modo las medidas técnicas están dispersas en más de treinta diferentes reglamentos y constituyen un sistema complejo, heterogéneo y desorganizado de disposiciones, que con frecuencia carecen de coherencia e incluso llegan a ser contradictorias.

La complejidad de las medidas técnicas en parte se debe a que han sido adoptadas bajo diferentes procedimientos legislativos y respondiendo a diferentes motivaciones. Algunas de las medidas técnicas fueron promovidas por las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP). En otras ocasiones, se han adoptado en el contexto de los Reglamentos anuales de TAC y cuotas. Sin embargo, la mayor parte de las medidas técnicas fueron adoptadas por el Consejo o por la Comisión siguiendo el procedimiento de comitología, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y sin la participación del Parlamento Europeo.

Parte de la heterogeneidad y la falta de coherencia de las medidas técnicas se debe a que buena parte de ellas fueron aprobadas progresivamente por el Consejo como parte de los reglamentos anuales que fijan las totales admisibles de capturas (TAC) y las cuotas. Algunas de las medidas técnicas son, por lo tanto, el producto de la negociación política interestatal, con escasa base científica y generando diferencias injustificadas entre los mares. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las medidas diferentes de los TAC y las cuotas deben ser adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo.

El enfoque geográfico de las medidas técnicas se plasma claramente en el tratamiento diferencial aplicado en el caso del Mediterráneo. En este caso, sólo se adoptó un conjunto más o menos coherente de medidas en 2006. Sin embargo, el Consejo Consultivo del

Mediterráneo ha solicitado en varias ocasiones la revisión de ciertas medidas técnicas. Merece la pena observar que la Comisión en su reciente estudio sobre las medidas técnicas<sup>1</sup> no ha incluido al Mediterráneo por su complejidad.

Una parte de las medidas técnicas consiste en reglamentos específicos. El procedimiento legislativo de la mayor parte de ellos ha generado controversias. En especial, la propuesta sobre la pesca de poblaciones de aguas profundas en el Atlántico Nordeste<sup>2</sup> ha estado bloqueada durante más de tres años. El procedimiento sobre la pesca con redes de deriva<sup>3</sup> también está paralizado. Estas dificultades y controversias responden a los contenidos de las propuestas. En algunos casos, como el del cercenamiento de las aletas de los tiburones en los buques<sup>4</sup>, la norma ha sido desestimada por las OROP, con lo que la flota de la Unión Europea queda en una situación de desventaja con respecto a las de terceros países. En otros casos, como el Reglamento sobre las capturas accidentales de cetáceos<sup>5</sup>, sería necesario evaluar su eficacia.

Por otra parte, los reglamentos relativos a las medidas técnicas contienen una serie de excepciones y derogaciones y todas las disposiciones han sido objeto de modificaciones. Por ejemplo, el Reglamento (CE) No 850/1998 ha sido modificado en catorce ocasiones. La complejidad de las medidas técnicas se ha incrementado con estas modificaciones sucesivas. Hay un buen número de incoherencias y se carece de definición clara para los ámbitos respectivos de los actos delegados y de ejecución, lo que obstaculiza el progreso de los expedientes legislativos. En consecuencia, el conjunto de las medidas técnicas requiere desde hace tiempo una racionalización, simplificación y una adaptación al Tratado de Lisboa.

En 2002 y 2008 se intentó realizar unas revisiones del conjunto de las medidas técnicas<sup>6</sup>. Una tentativa fracasó y la otra quedó reducida a ser una más de las muy numerosas modificaciones. Tampoco progresaron los expedientes legislativos relativos a los alineamientos con el Tratado de Lisboa de los tres principales Reglamentos geográficos.

La Comisión clausuró en mayo de 2014 una consulta pública sobre un "nuevo marco de medidas técnicas en la Política Pesquera Común reformada". La mayor parte de los Estados miembros que respondieron consideraban necesario simplificar las medidas técnicas garantizando una igualdad de condiciones que requiere mantener algunas reglas bajo la codecisión y que el nivel de regionalización en el diseño de medidas técnicas debe centrarse sobre la aplicación práctica y tener en cuenta las actividades de control y de vigilancia. Los participantes del sector pesquero consideraban que es necesario emplear un enfoque minimalista en la nueva estructura de las medidas técnicas, excluyendo la codecisión de las decisiones inherentes a la microgestión. Por su parte, las ONG estimaban necesario un marco general de medidas técnicas conteniendo los objetivos generales y las normas comunes mínimas que deben aplicarse en toda la UE para garantizar que no se producen lagunas en la gestión y por ello, una simplificación no debería realizarse a expensas de la protección del medio ambiente.

---

<sup>1</sup> A study in support of the development of a new technical conservation measures framework within a reformed CFP. Project no: ZF1455\_S02. 7 July 2014

<sup>2</sup> COM(2012)0371 final - 2012/0179 (COD)

<sup>3</sup> COM(2014)0265 final - 2014/0138 (COD)

<sup>4</sup> Reglamento (UE) n° 605/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013

<sup>5</sup> Reglamento (CE) n° 812/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004

<sup>6</sup> COM(2002) 672 y COM(2008) 324

En la futura reglamentación sobre medidas técnicas la codecisión será necesaria para asegurar una igualdad de condiciones y para facilitar la ejecución y el control. Por su parte, la regionalización puede simplificar la gestión, garantizando que las normas se adapten a las especificidades de cada pesquería y de cada cuenca, confiriendo flexibilidad y haciendo posible una respuesta rápida ante situaciones de emergencia. Además, la regionalización puede contribuir a la simplificación y la mejora de la comprensión de las normas, y, por lo tanto, serían bien recibidas por la industria, sobre todo, si se le asocia en el proceso de adopción de las normas. Sin embargo, una regionalización absoluta no es compatible con la PPC en tanto que política común en la que la UE tiene competencia exclusiva por el carácter compartido de los recursos.

Por lo tanto, no parece necesario utilizar la codecisión para las medidas de ámbito regional o que puedan estar sujetas a frecuentes cambios, pero es necesario mantenerla para las normas comunes a todas las cuencas marinas o que no se vayan a modificar en un período de tiempo razonable.

La arquitectura de la reglamentación relativa a las medidas técnicas debe articularse sobre tres ejes. Tres de ellos abarcarían un conjunto de normas comunes y centralizadas, un conjunto de normas específicas para las cuencas marinas más importantes, y un cierto número de reglamentaciones específicas adoptadas mediante codecisión. Un cuarto eje, sometido a la regionalización se aplicaría para las normas de ámbito regional o a aquellas sujetas a frecuentes cambios.

### 3. Los planes plurianuales

Los planes plurianuales tienen como vocación la gestión de las principales especies con interés para la pesca. Su punto común es el establecimiento de objetivos de la gestión de las poblaciones en términos de tamaño de la biomasa de individuos reproductores y de mortalidad por pesca. Actualmente hay once planes plurianuales con variedad en los instrumentos utilizados. En general, se emplean los totales admisibles de capturas (TAC), pero también existen distintos tipos de instrumentos como las medidas técnicas, restricciones del esfuerzo pesquero o normas específicas de control.

Los planes plurianuales se pusieron en marcha tras la reforma de la PPC de 2002. Entre los planes existentes, dos regulan poblaciones gestionadas por OROP, el atún rojo y el fletán negro, mientras que el resto regulan poblaciones en aguas comunitarias siguiendo los dictámenes del Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM). Entre 2002 y 2009 su desarrollo fue relativamente lento, registrándose una evolución en sus modalidades. Desde 2009 no se ha adoptado ningún plan, como consecuencia de un bloqueo de las propuestas en el Consejo.

La eficacia de los planes plurianuales ha sido desigual. En general, los peores resultados han venido asociados a la ineficacia de los mecanismos de reducción del esfuerzo pesquero y a deficiencias en el control. No hay que olvidar que la gestión de la flota y, por lo tanto, de la capacidad pesquera efectiva ha perdido peso en la PPC. Aunque las diferentes crisis han provocado reducciones importantes de la flota, la reducción de la capacidad de pesca ha sido mucho menor.

A pesar de su importancia, apenas se han conocido desarrollos en los últimos años como consecuencia del bloqueo interinstitucional derivado de las diferencias de interpretación de

los del Parlamento Europeo y el Consejo sobre la base jurídica a utilizar en los planes plurianuales, y, en particular si es pertinente utilizar el artículo 43 (2) del TFUE o el 43 (3). El artículo 43 (3) reserva todo el poder de decisión al Consejo, excluyendo al Parlamento. El 26 de noviembre de 2014 el Tribunal de Justicia emitió una sentencia común sobre dos casos<sup>1</sup> interpuestos por el Parlamento Europeo y la Comisión contra una Decisión del Consejo relativa a la atribución de las posibilidades de pesca en las aguas de la Unión Europea a los buques pesqueros con pabellón de Venezuela en la zona económica exclusiva de la Guayana francesa. Este fallo sienta un precedente aclarando que el artículo 43, apartado 3, sólo puede utilizarse como base jurídica para la atribución de las posibilidades de pesca tal y como se hace en los reglamentos de TAC y cuotas.

Aún se espera el fallo del Tribunal de Justicia sobre el caso C-124/13 PE / Consejo sobre el Reglamento 1243/2012 del Consejo, estableciendo un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao, en el que el Parlamento sostiene que, dados su objetivo y contenido, el Reglamento debería haber sido adoptado sobre la base del artículo 43 (2) del TFUE, utilizando el procedimiento legislativo ordinario con el Parlamento en calidad de colegislador. El Parlamento también está en contra de la división de la propuesta de la Comisión, ya que el Consejo dividió la propuesta en dos actos legislativos.

Por otra parte, en abril de 2014 concluyeron los trabajos del grupo de trabajo ("task force") interinstitucional sobre planes plurianuales. Durante sus trabajos, las representaciones de los colegisladores reconocieron la importancia de trabajar juntos para encontrar una manera pragmática de progresar en los planes plurianuales aun teniendo presentes las opiniones divergentes sobre la interpretación del marco jurídico. Se estimaba que los planes plurianuales deben proporcionar un marco sólido y duradero para la gestión de las pesquerías, basándose en los mejores dictámenes científicos disponibles. Además deben permitir adaptaciones a la evolución de las poblaciones, y proporcionar flexibilidad para la toma de decisiones anuales sobre las posibilidades de pesca.

Se identificaron como elementos comunes de los futuros planes plurianuales el objetivo del Rendimiento Máximo Sostenible y un calendario para alcanzarlo, un punto de referencia de conservación para activar las salvaguardias, un mecanismo de adaptación a los cambios en el asesoramiento científico, y una cláusula de revisión.

Tras la reforma de la PPC de 2013, los planes plurianuales deberán incluir como objetivo el Rendimiento Máximo Sostenible y un plazo para alcanzarlo. También deben contener medidas para la aplicación de la prohibición de los descartes y de la obligación de desembarque<sup>2</sup>, así como garantías de aplicación de medidas correctoras y cláusulas de revisión. También establece dos objetivos cuantificables para los planes plurianuales: la mortalidad por pesca y la biomasa de población reproductora.

La reforma de la PPC introdujo la prohibición de los descartes sin resolver las rigideces inherentes al sistema de TAC y cuotas. Dado que son previsibles problemas en las pesquerías mixtas que cuenten con especies de estrangulamiento ("choke species"), parece razonable privilegiar ciertos instrumentos, como la regulación del esfuerzo pesquero, que no presentan las rigideces del sistema de TAC y cuotas. Además, la regulación del esfuerzo pesquero

---

<sup>1</sup> Asuntos C-103/12 PE/Consejo y C-165/12 Comisión/Consejo

<sup>2</sup> Obligación de desembarque. Artículo 15 del Reglamento (UE) nº 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013

facilitaría la consecución del objetivo del Rendimiento Máximo Sostenible, mejorando los resultados económicos de la flota para una mortalidad por pesca determinada.

#### 4. La reforma de la PPC de 2013

Un elemento esencial de la reforma de la PPC que afecta tanto a los planes plurianuales como a las medidas técnicas es la regionalización<sup>1</sup> o cooperación regional sobre medidas de conservación. Los planes plurianuales parecen ser el vehículo más adecuado para la adopción y aplicación de medidas técnicas específicas en el contexto de la regionalización.

Se establece que cuando se otorgue a la Comisión la delegación de poderes relacionados con los planes plurianuales, las medidas de conservación necesarias para la legislación medioambiental de la Unión o la obligación de desembarque, los Estados miembros interesados y que se vean afectados por tales medidas podrán presentar recomendaciones conjuntas en un plazo determinado. Para realizar tales recomendaciones, los Estados miembros deberán consultar a los consejos consultivos correspondientes. La Comisión podrá adoptar las medidas recomendadas mediante actos delegados, pero también puede presentar propuestas si todos los Estados miembros no logran acordar recomendaciones conjuntas en el plazo establecido. La Comisión también podrá presentar propuestas si las recomendaciones conjuntas no se consideran compatibles con los objetivos y las metas cuantificables de las medidas de conservación. El único papel que puede jugar el Parlamento Europeo reside en la posibilidad de oponerse a un acto delegado en el plazo de dos meses.

Estas nuevas disposiciones tienen consecuencias sobre las medidas técnicas y en gran medida están ligadas a los planes plurianuales o derivan de su ausencia y, se resuelven con la adopción de actos delegados por parte de la Comisión. Por ejemplo, cuando para una determinada pesquería no se haya adoptado un plan plurianual o un plan de gestión, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados, estableciendo, con carácter temporal y para un periodo no superior a tres años, un plan específico de descartes, que, además, puede incluir una modificación de la tallas mínimas<sup>2</sup>.

Por otra parte, con el Reglamento sobre la obligación de desembarque<sup>3</sup>, se introdujeron modificaciones a los tres Reglamentos regionales sobre medidas técnicas (Atlántico, Mediterráneo y Báltico). Los planes de descartes han devenido el principal vehículo para introducir cambios a través de la delegación de poderes a la Comisión. Se ha facultado a la Comisión a establecer tallas mínimas de referencia a efectos de conservación para las especies sujetas a la obligación de desembarque mediante actos delegados, y, en caso necesario, a establecer excepciones respecto de las tallas mínimas de referencia. Este caso ya se dio en el plan de descartes del Báltico<sup>4</sup>, por el que se redujo la talla mínima del bacalao desde 38 cm a 35 cm.

En la mayor parte de los casos, las tallas mínimas de conservación serán adoptadas por la Comisión mediante actos delegados. Esto facilitará la adopción de ciertas medidas en el ámbito regional, pero las tallas mínimas de conservación juegan un papel que trasciende

---

<sup>1</sup> Cooperación regional sobre medidas de conservación. Artículo 18. Reglamento (UE) n° 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013

<sup>2</sup> Artículo 15, apartado 6, Reglamento (UE) n° 1380/2013

<sup>3</sup> Artículos 1, apartado 10, 2, apartado 5, y 3, apartado 5, Reglamento (UE) n° 2015/812 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015

<sup>4</sup> Reglamento delegado (UE) n° 1396/2014 de la Comisión de 20 de octubre de 2014

considerablemente la regionalización, y así podría estar modificando considerablemente el desarrollo de los planes plurianuales. Al modificar una talla mínima, los pescadores modificarán las técnicas de pesca, y también se modificarán la mortalidad por pesca y la pirámide de edades de los individuos reproductores. En el Reglamento de base de la PPC se establece que estos dos parámetros serán los objetivos cuantificables de los planes plurianuales<sup>1</sup>. Con una modificación de las tallas mínimas en un acto delegado se estarían modificando los principales parámetros de los planes plurianuales desde el exterior de los propios planes. Hay que tener en cuenta que las tallas mínimas juegan un papel esencial en la comercialización y en el control de las actividades pesqueras.

## 5. Posición del ponente

### 5.1. Planes plurianuales

Los colegisladores tienen que encontrar una manera pragmática de progresar rápidamente en los planes plurianuales a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE.

Además, es necesario incrementar la participación efectiva de las partes interesadas en el diseño y el desarrollo de planes plurianuales.

Por fin, los planes plurianuales deben adoptarse lo antes posible. Así evitamos que las medidas a largo plazo sean reguladas mediante planes de descartes, que, por su naturaleza, sólo deben contener medidas de carácter provisional.

### 5.2. Medidas técnicas

Por lo que respecta a las futuras medidas técnicas, deben ser simples y claras, para facilitar la comprensión por parte de los pescadores.

En la medida de lo posible, deben adaptarse a las especificidades de cada pesquería y cada región (regionalización).

Sin embargo, la adopción de normas comunes a todas las cuencas marinas o que no se vayan a modificar en un período de tiempo razonable tiene que realizarse por los colegisladores de la UE utilizando el procedimiento legislativo ordinario, esto es, la codecisión.

En efecto, una regionalización absoluta no sería compatible con la PPC en tanto que política común en la que la UE tiene competencia exclusiva por el carácter compartido de los recursos.

Por fin, es necesaria una mayor y efectiva participación de los pescadores en el proceso decisonal hasta el último detalle de las medidas técnicas, así como la creación de incentivos para facilitar su aplicación.

---

<sup>1</sup> Artículo 10, apartado 1, letra c, Reglamento (UE) nº 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013