

Ley 5/2023, de 17 de marzo, de Pesca Sostenible e Investigación Pesquera [BOE-A-2023-7052]

NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE SOSTENIBILIDAD DE LA PESCA

Entre el conjunto de actividades humanas que se desarrollan en el mar, debe resaltar la pesca por su importancia en la seguridad alimentaria, por desempeñar una función clave en relación con las comunidades costeras, en los ámbitos socioeconómicos y por su incidencia en los recursos naturales. En España, la actividad pesquera, junto con sus operaciones vinculadas, es importante a nivel económico y social (el VAB supera los 1.000 millones de euros y ocupa a casi 40.000 empleados; en 2019, contábamos con una flota de 9.014 buques, de los que 8.007 han realizado actividad pesquera y 1.007 han permanecido inactivos, principalmente de la flota artesanal; ver: https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-pesqueras/2021_01_comparacion_macro_tcm30-121852.pdf y https://www.mapa.gob.es/es/pesca/planes-y-estrategias/informe-anual-actividad-flota-ano-2020-datos-2019_tcm30-541754.pdf), y, por otra parte, ha desarrollado a su alrededor un conjunto de formas de vida, cultura, paisaje y tradiciones de gran relevancia [en general, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2021: «El régimen de la Unión Europea sobre la incidencia ambiental en el sector alimenticio y la seguridad alimentaria», *Diario La Ley (Grupo Karnov)*, 12 de julio de 2021, 9889, 24 pp., y 2022: «La incidencia ambiental en el sector alimenticio y sobre seguridad alimentaria: Régimen en la Unión Europea». En L. M. Bujosa Vadell y C. A. Pacheco Fiorillo (dirs.) y otros: *La tutela jurídica de los alimentos ante el Derecho Ambiental. Derecho Ambiental contemporáneo España/Brasil*. Granada: Ed. Comares, 21-46].

El mantenimiento de la actividad pesquera, como motor económico clave, desde un enfoque ambiental, social y económicamente sostenible es esencial para asegurar no sólo el futuro de dichas poblaciones y su adecuada vertebración, sino la provisión de bienes asociados a estas actividades, como la fijación de población en las zonas costeras, la protección paisajística, la equidad interterritorial, la oferta de actividades económicas alternativas, el mantenimiento de la propia actividad, la provisión a la sociedad de alimentos de origen marino de manera sostenible o la salvaguarda del legado cultural, conciliando todo ello con la protección de la biodiversidad marina.

En efecto, la protección de la biodiversidad marina constituye un deber ineludible, de acuerdo con los tratados internacionales suscritos por España (p. ej., la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 o el Acuerdo de 1995 sobre Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas) y con el Ordenamiento de la Unión Europea (entre otras normas,

vid. la Directiva marco sobre la estrategia marina de 17 de junio de 2008; la Directiva de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, y el Reglamento de 11 de diciembre de 2013, sobre la Política Pesquera Común, que establece que la regulación pesquera debe garantizar que las actividades de la pesca y la acuicultura contribuyen a la sostenibilidad medioambiental, económica y social a largo plazo, permitiendo la obtención de beneficios económicos, sociales y de empleo y asegurando la disponibilidad de alimentos de calidad y seguros para la población).

Asimismo, debe tenerse en cuenta la relación del sector pesquero con el cambio climático, y las correspondientes normas internacionales y europeas en esta materia.

El art. 149-1-19.^a-CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las comunidades autónomas; a su vez, el artículo 148-1-11.^a establece la competencia exclusiva de estas en materia de pesca.

En relación con esta materia, debe señalarse que la Ley de Pesca Marítima del Estado de 2001, que ahora se deroga parcialmente, supuso un hito esencial en la normativa pesquera y fue pionera en muchos ámbitos de su regulación; aunque, dado el tiempo transcurrido desde su aprobación y los novedosos instrumentos normativos introducidos desde entonces tanto en el derecho internacional como de la Unión Europea, resulta necesario realizar una revisión y armonización de dicho régimen en lo relativo a la pesca extractiva y dar respuesta a las nuevas necesidades sociales, económicas, ambientales y administrativas que se han ido produciendo desde entonces.

En este marco, se aprobó la Ley 5/2023, de 17 de marzo, de Pesca Sostenible e Investigación Pesquera (BOE del 18; <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-7052>), cuyo objeto es la regulación de la pesca marítima (entendida como la regulación de la actividad extractiva y, como presupuesto de ella, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros), incluyendo los requisitos para el acceso a los recursos pesqueros, así como el conjunto de medidas de protección, uso sostenible, conservación, regeneración y gestión de los mismos, en todo caso, sin perjuicio de las competencias exclusivas de las comunidades autónomas en materia de marisqueo y acuicultura, tanto dentro como fuera de aguas interiores, así como la pesca en aguas interiores; el fomento de la recopilación de datos, el conocimiento y la investigación oceanográfica pesquera de competencia del Estado, en el ámbito de la política de pesca marítima; la regulación del acceso a los recursos genéticos que tengan la consideración de recursos pesqueros, y la cooperación y la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas con la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones de la Política Pesquera Común.

Entre los principios generales de la nueva Ley, pueden resaltarse la sostenibilidad biológica de los recursos marinos; el uso de la mejor y más reciente información científica disponible; la sostenibilidad económica y el fomento del empleo; la función social de la pesca; el enfoque ecosistémico; el principio de precaución; el enfoque integral e integrado del sector pesquero en el marco de la economía azul, y la adaptación y la

mitigación del cambio climático; siendo asimismo aplicables las normas y principios recogidos en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (BOE del 30; <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-20050>), y en el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo (BOE del 11; <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-3950>).

Además, el resto del título I regula una serie de disposiciones generales que comprenden el ámbito de aplicación de la Ley, definiciones, el principio de igualdad de oportunidades y de trato, y se enumeran las medidas de política de pesca marítima en aguas exteriores, cuya regulación se desarrolla en los siguientes títulos.

El título II regula el acceso a los recursos pesqueros; declarándose que los recursos naturales del mar territorial y de la zona económica exclusiva, ya sean pesqueros o de otra naturaleza, son bienes demaniales, conforme con el art. 132-2.º-CE, dotando así a los mismos de las tres tradicionales dimensiones que el ordenamiento general ha dado para su correcta protección: ser inembargables, imprescriptibles e inalienables; por lo que el poder público será el protector de su integridad y de que el uso que se les dé sea conforme a su naturaleza y atiende a los fines de interés general que les son propios, lo que es acorde con lo dispuesto también en la política pesquera común y en la Ley 3/2001, de 26 de marzo. Además, se establecen los requisitos previos para el acceso a los recursos, como son disponer de una licencia de pesca, estar en situación de alta en el Registro General de la Flota Pesquera y pertenecer a un censo por caladero y modalidad.

Por su parte, el título III contiene una regulación de las medidas de conservación y uso sostenible de los recursos pesqueros; medidas que se definen como todas aquellas dirigidas a garantizar una explotación sostenible de los mismos desde el punto de vista ambiental y la viabilidad a largo plazo del sector; incluyendo medidas tales como la limitación del volumen de capturas, la talla o el peso de las especies, los artes y aparejos de pesca o las vedas, en la línea de la regulación tradicional en esta materia.

El título IV está dedicado a las medidas de protección y regeneración de los recursos pesqueros, y, entre otras, se prevén la declaración de zonas de protección pesquera; la regulación de la actividad en los espacios marinos protegidos; medidas preventivas respecto a actividades susceptibles de perjudicar a los recursos pesqueros o sus hábitats, o cualquier otra medida que aconseje el estado de los recursos; además, en este ámbito, ocupa un papel destacado la adopción de medidas conducentes a minimizar las capturas accidentales de cetáceos, tortugas marinas y aves en las artes de pesca.

A continuación, el título V se refiere a las medidas de gestión de los recursos pesqueros, que se definen como todas aquellas medidas y mecanismos dirigidos a racionalizar y ordenar la explotación de los recursos mediante su distribución entre el sector y equilibrar el esfuerzo pesquero y el desarrollo del sector; e incluyen, entre otras, la asignación de posibilidades de pesca por buques o grupos de buques, la transmisión entre buques de las posibilidades de pesca asignadas o los mecanismos de optimización y flexibilización de la gestión de las posibilidades de pesca. Previéndose que sólo

pueden acceder a la actividad pesquera quienes tengan un buque registrado, cuenten con una licencia de pesca inherente al buque, pertenezcan a un censo y tengan unas posibilidades de pesca, que no pueden desvincularse de un buque.

Seguidamente, el título VI regula la pesca recreativa en aguas exteriores, actividad que, por cierto, tiene un indudable impacto en los recursos y en la economía; destacando como la principal novedad la creación de un Registro de Pesca de Recreo.

El título VII establece el fomento y los objetivos de la política de investigación pesquera y oceanográfica, a fin de compatibilizar la explotación sostenible de los recursos con el respeto al medio ambiente marino, incluyendo la conservación de la biodiversidad, en el marco del código de conducta para una pesca responsable, incluyendo, como uno de los objetivos novedosos de la investigación, la búsqueda de nuevos sistemas de explotación de los recursos pesqueros más sostenibles y respetuosos con el medio marino; regulándose la necesidad de una planificación y programación de la investigación y la participación y colaboración de las organizaciones y asociaciones pesqueras profesionales y de recreo, los clubes y centros de buceo, las ONG y en general todos los agentes del sector pesquero en el cumplimiento de los objetivos de la investigación pesquera y oceanográfica, y se dedica un artículo específico al Instituto Español de Oceanografía, del Centro Nacional del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, como instituto científico de referencia en la materia.

Posteriormente, el título VIII regula el acceso a los recursos genéticos que tengan la consideración de recursos pesqueros; lo que constituye una de las principales novedades de la presente ley.

El título IX establece los mecanismos de coordinación, cooperación y participación institucional en la política de pesca. En este sentido, se regulan en un mismo título estos principios, que han de regir las relaciones con otras Administraciones públicas, con el sector pesquero y con el resto de los actores e instituciones relevantes en materia de pesca sostenible, y, como instrumentos orgánicos de cooperación, la Conferencia Sectorial de Pesca y su grupo de trabajo, la Comisión Sectorial de Pesca.

Por último, el título X procede a la remisión en bloque del régimen sancionador de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado (BOE del 28; <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-6008&p=20230318&tn=2>), concretamente en el título V, capítulos I, II y IV, cuyas disposiciones continúan vigentes, y son de aplicación a la presente ley y a las disposiciones que se dicten en desarrollo y aplicación de la misma, hasta tanto se adopte el nuevo marco regulador.

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
Profesor titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
dgatta@usal.es