

Informe Especial

Medio marino: la protección de la UE es extensa pero poco profunda



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VII
Introducción	01-24
Los mares y océanos de la UE	01-08
Acciones de la UE	09-24
Política pesquera común	10-15
Políticas medioambientales	16-21
Responsabilidades de la Comisión y de los Estados miembros	22-23
Financiación de la UE	24
Alcance y enfoque de la auditoría	25-29
Observaciones	30-82
Los Estados miembros tienen problemas para aplicar el marco de la UE de protección del medio marino	30-51
Las zonas marinas protegidas proporcionan, en la práctica, una protección limitada	31-39
Las herramientas normativas que vinculaban la biodiversidad marina de la UE a su PPC no funcionaban adecuadamente en la práctica.	40-46
Las normas de protección de la UE no han dado lugar a la recuperación de ecosistemas y hábitats marinos significativos.	47-51
Avances en el Atlántico pero malos resultados en el Mediterráneo	52-75
Mejora cuantificable en el Atlántico	55-58
Numerosas acciones de la UE no han logrado reducir la sobreexplotación pesquera en el Mediterráneo	59-71
Las herramientas de la UE para enfrentarse al exceso de capacidad pesquera no están estrechamente relacionadas con las necesidades regionales y los efectos medioambientales.	72-75
Una pequeña parte de la financiación de la UE se utiliza para apoyar la conservación marina	76-82
Conclusiones y recomendaciones	83-97

Anexos

Anexo I — Técnicas de pesca

Anexo II — Selección de zonas marinas protegidas

Siglas y abreviaturas

Glosario

Respuestas de la Comisión

Equipo de auditoría

Cronología

Resumen

I Los mares de la Unión Europea (UE) son vastos y cuentan con gran riqueza de hábitats y especies. La UE sigue una política de protección del medio marino y de uso sostenible de sus recursos. Los científicos y los responsables políticos han reconocido que la pesca constituye un foco esencial de presión en los mares de la Unión Europea, por la extracción de recursos que realiza y los daños que provoca en el fondo marino.

II La política pesquera común de la UE comprende la actividad pesquera en los mares de la UE y tiene como objetivo garantizar que esta sea sostenible desde el punto de vista medioambiental. El papel de la Comisión es más importante en la conservación de recursos biológicos marinos que en las políticas medioambientales, competencia que comparten la Comisión y los Estados miembros. Las políticas medioambientales marinas más relevantes se han establecido en la Directiva marco sobre la estrategia marina y en las Directivas sobre aves y hábitats. La financiación de la UE se distribuye entre diferentes instrumentos de financiación.

III El año 2020 fue clave para la UE en lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos del medio marino y en 2021, se celebrará una conferencia acerca del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica. Nuestro informe puede aportar información para futuros debates de políticas.

IV En esta auditoría se examinó si era adecuada la concepción del marco de la Unión Europea que aborda las principales presiones sobre la biodiversidad y los hábitats marinos, si en la práctica se aplicaba correctamente a determinados lugares del Atlántico y del Mediterráneo, y si se obtenían resultados por la utilización de fondos de la Unión Europea.

V Constatamos que, en general, a pesar de que había un marco vigente para proteger el medio marino, las acciones de la UE no habían servido para restaurar los mares a un buen estado medioambiental, ni la pesca se había ajustado a unos niveles sostenibles en todos los mares: esta evaluación se apoya en un informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente, que se publicó a la vez que el Tribunal concluyó su trabajo de auditoría, y donde se identificó que la biodiversidad marina sigue amenazada en los mares de Europa. Una elevada proporción de las evaluaciones realizadas sobre especies y hábitats marinos continúan mostrando un «estado de conservación desfavorable» o bien un estado «desconocido». Aunque constatamos que las acciones de la UE habían producido avances cuantificables en el Atlántico, la sobreexplotación pesquera era todavía significativa en el Mediterráneo; y una pequeña dotación del

Fondo Europeo Marítimo y de Pesca se había destinado al apoyo de la conservación marina.

VI En particular, constatamos que:

- a) Las normas de protección de la UE no han llevado a la recuperación de ecosistemas y hábitats significativos. La red de zonas marinas protegidas no representaba la diversidad de los mares de la Unión Europea y la protección que proporcionaba era a veces escasa. En la práctica, las disposiciones para coordinar la política pesquera con la política medioambiental no habían funcionado de la manera prevista, y las especies y los hábitats protegidos por las Directivas sobre aves y hábitats se basaban en evaluaciones obsoletas relativas a las amenazas.
- b) En el Atlántico, donde la ordenación pesquera estaba más vinculada a los límites de capturas admisibles, se produjeron algunas mejoras cuantificables. La mayoría de poblaciones de peces eran pescadas de manera sostenible. No obstante, muchas poblaciones eran todavía objeto de sobreexplotación.
- c) En el Mediterráneo, donde la ordenación pesquera se concentra principalmente en limitar el esfuerzo pesquero (y no las capturas), las tasas de captura pesquera duplicaban los niveles sostenibles.
- d) Los Estados miembros visitados destinaban el 6 % de su financiación, obtenida a través del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, a medidas relacionadas directamente con las medidas de conservación, y otro 8 % en medidas indirectamente relacionadas con las de conservación; observamos asimismo buenos ejemplos de proyectos financiados con LIFE e Interreg.

VII Partiendo de estas constataciones, formulamos recomendaciones destinadas a:

- 1) identificar las modificaciones normativas y administrativas necesarias para proteger las especies y los hábitats sensibles;
- 2) mejorar las medidas de protección en el Mediterráneo;
- 3) aumentar el potencial de la financiación de la UE.

Introducción

Los mares y océanos de la UE

01 La Unión Europea (UE) se compromete a promover el uso sostenible de los océanos y proteger ecosistemas marinos. El conjunto de la UE y sus Estados miembros individualmente suscriben diversos acuerdos internacionales relevantes para la protección de especies y hábitats marinos. Estos acuerdos internacionales contienen convenios sobre el [Derecho del Mar](#), la [diversidad biológica](#), las [especies migratorias de animales silvestres \(Convención de Bonn\)](#) y la [conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa \(Convenio de Berna\)](#). Los convenios marítimos regionales y las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) también desempeñan una función clave.

02 En 2015, las Naciones Unidas aprobaron los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#), estableciendo objetivos relacionados con «la vida submarina» (véase el [recuadro 1](#)). La UE se compromete a cumplir estos objetivos en sus mares.

Recuadro 1

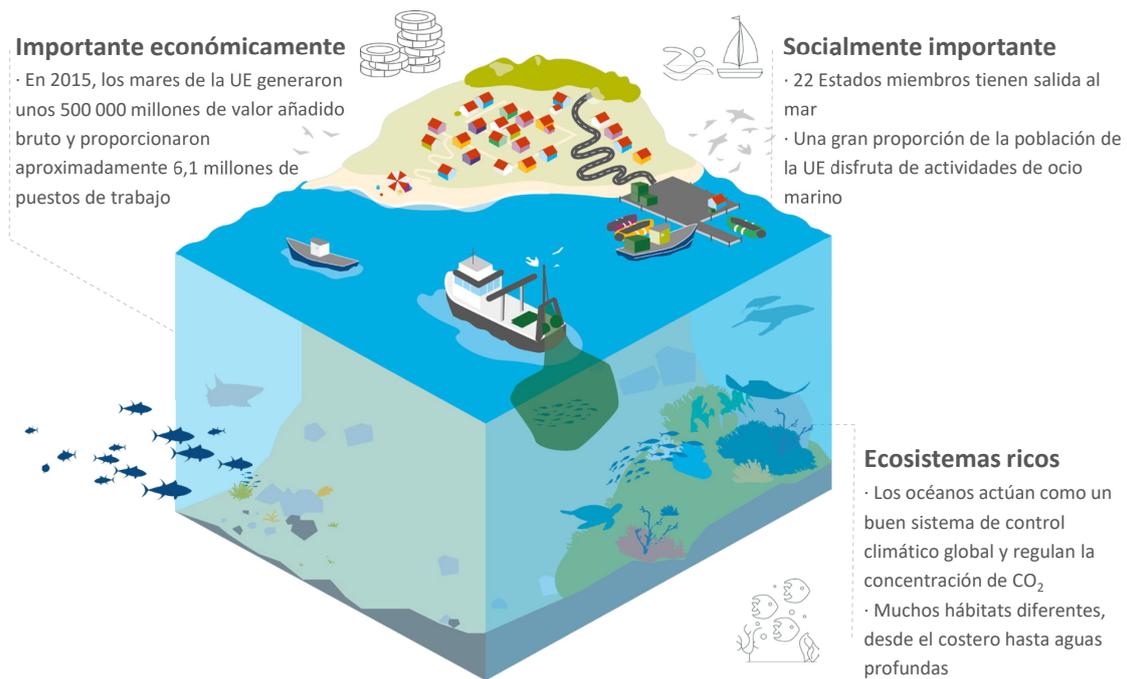
Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 14 de las Naciones Unidas: vida submarina

El objetivo es conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos. Abarca lo siguiente:

- alcanzar el objetivo de Aichi para cubrir en 2020 el 10 % de las aguas marinas mediante zonas protegidas u otras medidas efectivas de conservación;
- para 2020, terminar con la sobreexplotación pesquera y con las prácticas de pesca destructiva y de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada;
- para 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca;
- facilitar el acceso de los pescadores artesanales y de pequeña escala a los recursos marinos y mercados.

03 Los mares de la Unión Europea son vastos (el término «mares» se utiliza en este informe para referirse tanto al océano Atlántico como otros mares). Albergan toda una riqueza de hábitats y de especies y son importantes para la UE desde un punto de vista económico, social y medioambiental, tal y como se muestra en la [ilustración 1](#).

Ilustración 1 – Importancia de los mares de la UE



Fuentes: Tribunal de Cuentas Europeo a partir del [sitio web de la DG Medio Ambiente](#) y de «[State of Europe's Seas](#)», AEMA, 2015.

04 El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) exige que la protección medioambiental y el desarrollo sostenible se integren en las políticas de la Unión¹.

05 De conformidad con el TFUE, la UE tiene competencia exclusiva sobre la conservación de los recursos biológicos marinos a través de su política pesquera común (PPC)². La Comisión y los Estados miembros³ comparten la responsabilidad por las políticas medioambientales, siendo las más relevantes para los mares las que se

¹ Artículos 7 y 11 del TFUE.

² Artículo 3 del TFUE: «1. La Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes: (...) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común».

³ Artículo 4 del TFUE: «2. Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: [...] e) medio ambiente».

reflejan en las directivas siguientes: la Directiva marco sobre la estrategia marina⁴ y las Directivas sobre aves y hábitats⁵.

06 La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) comunicó en 2015 el mal estado de muchas especies y hábitats marinos y concluyó que los mares de Europa no se pueden considerar salubres ni limpios⁶. En 2020, la AEMA comunicó que la pérdida de biodiversidad marina en los mares de Europa no se había detenido y un elevado porcentaje de los estudios sobre especies y hábitats marinos presentaban un estado de conservación desfavorable o bien un estado desconocido⁷. La *ilustración 2* muestra la clasificación de la AEMA del estado de los mares de Europa en lo relativo a la biodiversidad.

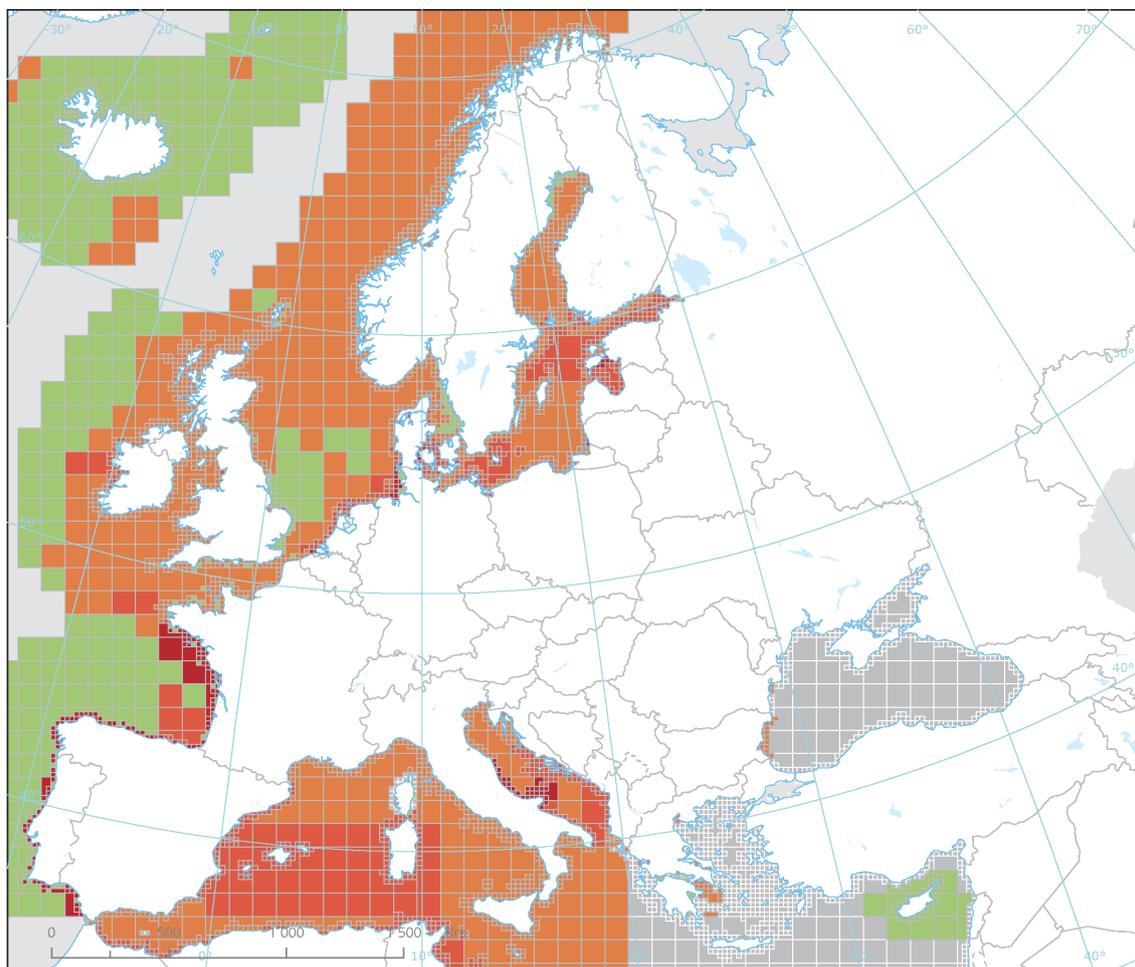
⁴ Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina). DO L 164 de 25.6.2008

⁵ Respectivamente, Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres y Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

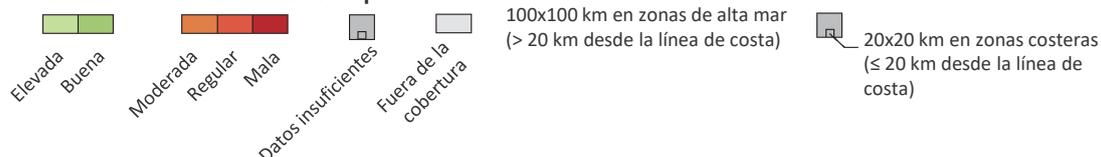
⁶ AEMA: «State of Europe's Seas», 2015.

⁷ Informe de la AEMA n.º 17/2019: «Marine messages II, Navigating the course towards clean, healthy and productive seas through implementation of an ecosystem-based approach», 2020.

Ilustración 2 - Clasificación de la AEMA del estado de los mares de Europa en lo que se refiere a la biodiversidad



Clasificaciones basadas en el instrumento BEAT+ referentes a la clasificación integrada del estado de la biodiversidad en los mares europeos



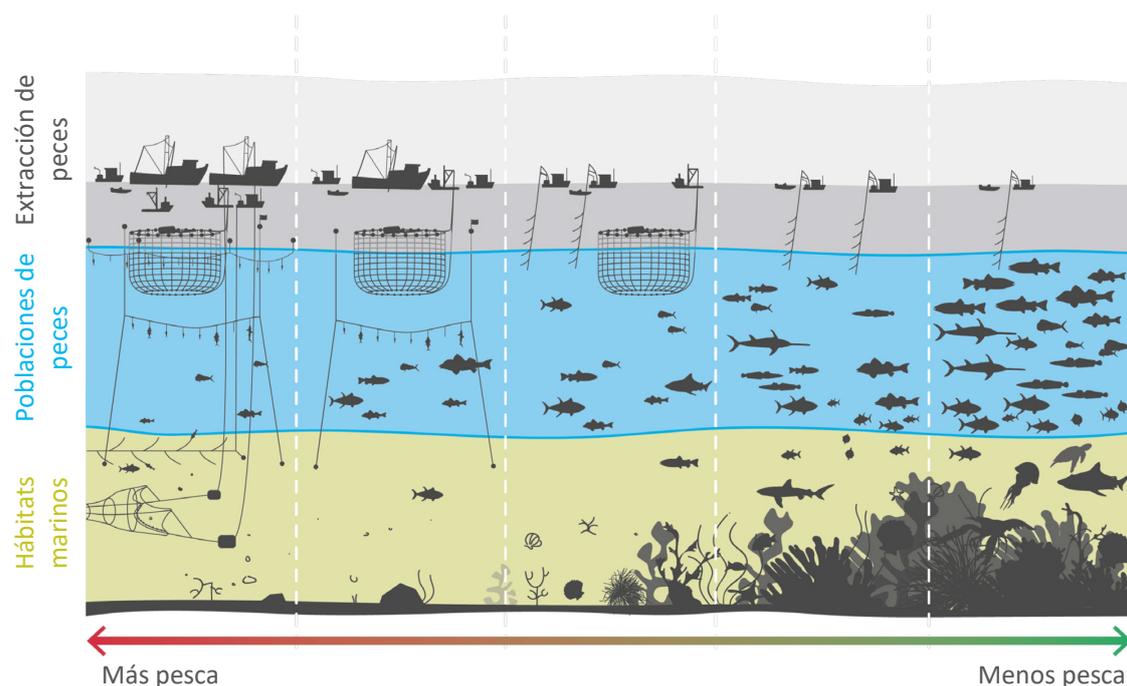
Fuente: © Agencia Europea de Medio Ambiente, informe de la AEMA, «Marine messages II», 2020, ilustración 3.1, p. 27.

07 La pesca constituye uno de los principales focos de presión sobre el medio marino, con la extracción de recursos y el daño en el fondo marino. La Agencia Europea de Medio Ambiente publicó en 2020⁸ que las actividades pesqueras eran la causa de algunas de las principales presiones en el ecosistema de los mares europeos, y la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y

⁸ Informe de la AEMA 17/2019: «Marine messages II», ilustración 4.1.

Servicios de los Ecosistemas informó en 2019⁹ que la pesca fue la actividad con mayor impacto sobre los ecosistemas marinos. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) indica que los arrastreros tienen efectos dramáticos en el ecosistema, como el deterioro físico del lecho marino, la sobrepesca de recursos demersales, y el enorme volumen de capturas accidentales y los correspondientes descartes¹⁰. La *ilustración 3* muestra la relación entre la pesca y la conservación, y el *anexo I* describe brevemente algunas técnicas pesqueras.

Ilustración 3 – Impacto de la sobreexplotación pesquera



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

08 En la pesca se puede dar la captura accesoría de especies vulnerables (como tiburones), o bien mamíferos marinos, aves marinas y tortugas. El cambio climático, la contaminación, el desarrollo urbanístico en la costa, la perturbación de los fondos marinos y la propagación de especies alóctonas también afectan a la biodiversidad marina. En 2015, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) comunicó que el 7,5 % de las especies de peces marinos europeos estaba en peligro de

⁹ IPBES 2019: « The global assessment report on biodiversity and ecosystem services ».

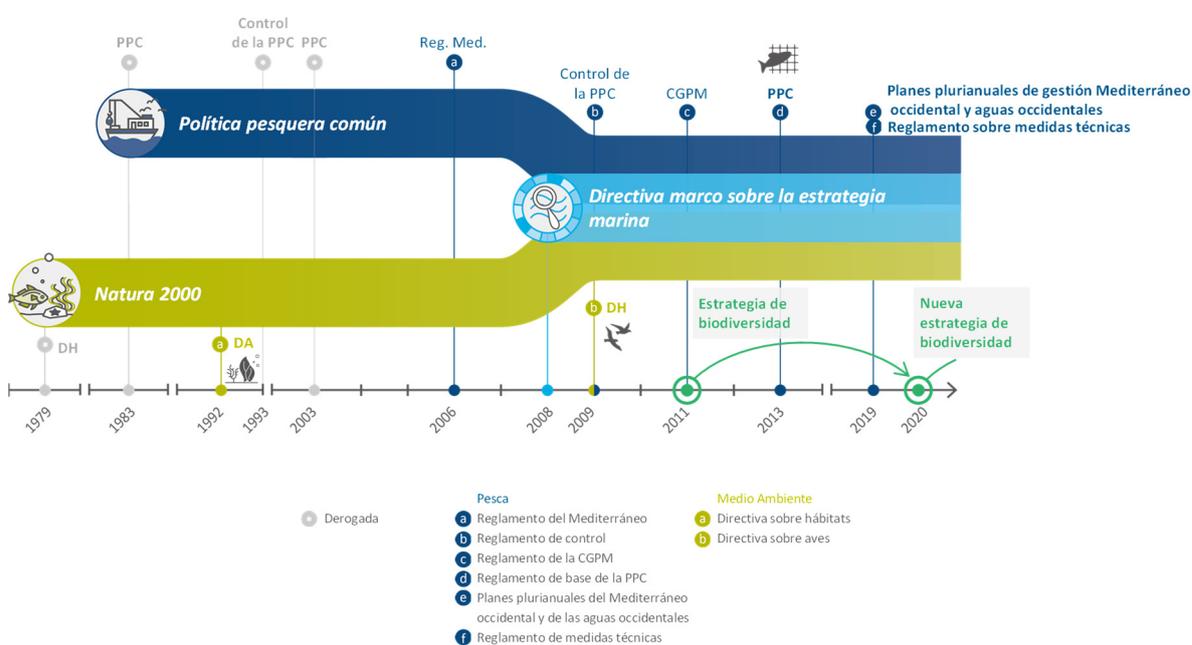
¹⁰ Véase el estudio de la FAO: «Ecosystem Effects of Fishing in the Mediterranean: An Analysis of the Major Threats of Fishing Gear and Practices to Biodiversity and Marine Habits», 2004.

extinción y que se disponía de información científica insuficiente para evaluar el riesgo de extinción de otro 20,6 % de las especies de peces¹¹.

Acciones de la UE

09 La UE ha establecido un marco de protección para el medio marino. Este marco incluye varias Directivas medioambientales, así como Reglamentos relativos a la pesca. La *ilustración 4* ofrece una descripción general de las políticas de la UE más relevantes para esta auditoría.

Ilustración 4 – Resumen de las políticas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

¹¹ UICN: «European Red List of Marine Fishes», 2015.

Política pesquera común

10 La política pesquera común (PPC)¹² establece las normas para la pesca de la UE. También tiene por finalidad garantizar que las actividades de la pesca sean sostenibles ambientalmente y que su impacto negativo sea mínimo en el ecosistema marino¹³. La PPC tiene como objetivo garantizar que para 2020, la tasa de pesca no supere el «rendimiento máximo sostenible»¹⁴ (véase el [recuadro 2](#)).

¹² Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común. DO L 354 de 28.12.2013. Este Reglamento es el acto básico de la política que se complementa con otros muchos actos jurídicos. A efectos de simplificación, el Tribunal se refiere a este Reglamento como «PPC».

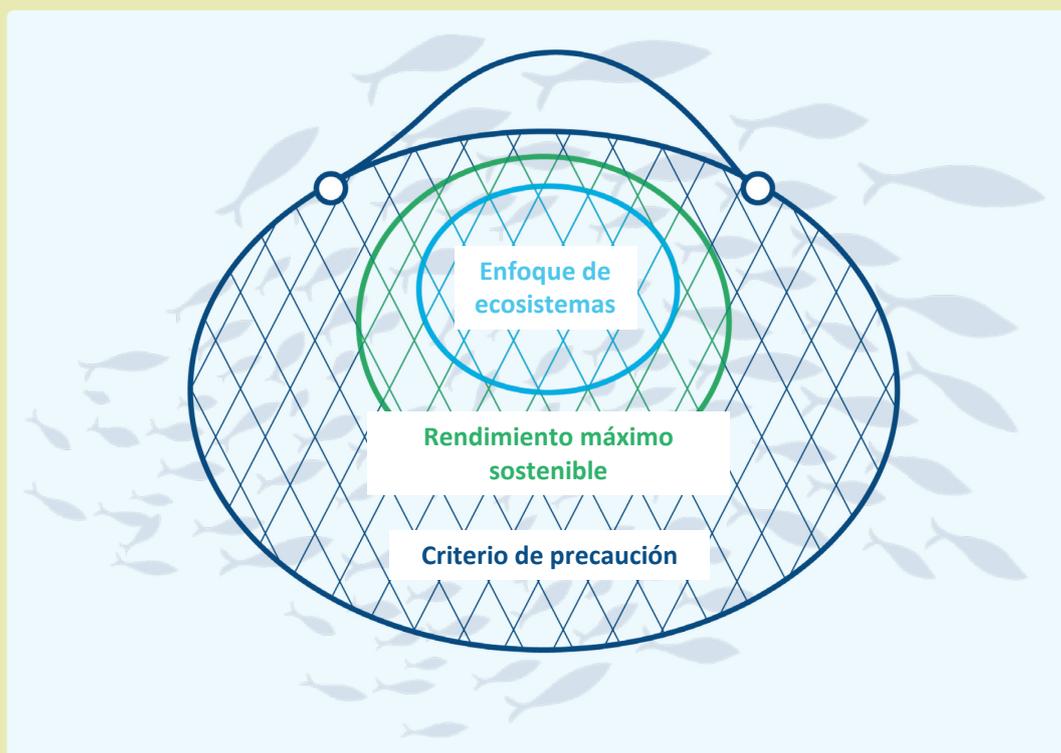
¹³ Artículo 2 de la PPC.

¹⁴ Artículo 2, apartados 1 y 2, de la PPC.

Recuadro 2

Rendimiento máximo sostenible

Si se aplica el rendimiento máximo sostenible, deberían obtenerse elevados niveles de capturas a la vez que se conservan unas poblaciones de peces productivas dentro de ecosistemas marinos saludables: si se capturan peces por encima de este nivel, las poblaciones de peces se debilitarán. La aplicación del rendimiento máximo sostenible implica mantener las poblaciones de peces en unos niveles más elevados que el «criterio de precaución» que requiere la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y su acuerdo sobre las poblaciones de peces. El criterio de precaución tiene por finalidad mantener las poblaciones de peces por encima de sus límites biológicos seguros y es una condición necesaria, pero no suficiente, para el rendimiento máximo sostenible. Tanto el criterio de precaución como el rendimiento máximo sostenible encajan en el enfoque de ecosistemas para la ordenación pesquera e implican adoptar niveles decrecientes de capturas pesqueras:



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [asesoramiento del CIEM en junio de 2012](#) («Report of the ICES Advisory Committee 2012. ICES Advice, 2012», ICES, 2012, libro 1.).

11 La PPC tenía el objetivo de lograr el rendimiento máximo sostenible «en 2015, y de forma progresiva y paulatina, a más tardar en 2020 para todas las poblaciones».

En 2019, la AEMA consideró improbable que la UE cumpliera su objetivo de la PPC para 2020 en el Mediterráneo¹⁵.

12 Conforme a las normas de la PPC, los buques pesqueros de la UE pueden pescar en todos los mares de la Unión Europea. En las aguas costeras, los Estados miembros gestionan el acceso según una excepción temporal hasta finales de 1983¹⁶.

13 La ordenación pesquera de la UE se organiza de manera diferente en el Atlántico y en el Mediterráneo: en el Atlántico, se aplica principalmente un sistema de cuotas; en el Mediterráneo se rige principalmente por un régimen de esfuerzo pesquero. En cuanto al Atlántico, la UE establece cada año unos límites de capturas que se denominan «total admisible de capturas» (TAC) y los asigna¹⁷ entre los Estados miembros y por zona pesquera. En el Mediterráneo, se aplican dos Reglamentos de la UE de manera complementaria: el Reglamento del Mediterráneo («MedReg»)¹⁸ y el Reglamento para la pesca en la zona del Acuerdo CGPM (Comisión General de Pesca del Mediterráneo) («Reglamento de la CGPM»)¹⁹, que contiene la ordenación y las medidas técnicas. El *recuadro 3* ofrece un ejemplo de TAC y de esfuerzo pesquero.

¹⁵ AEMA: «Status of marine fish and shellfish stocks in European seas», 2019.

¹⁶ Artículo 5 de la PPC.

¹⁷ En cuanto a las posibilidades de pesca de 2020, véase el Reglamento (UE) 2020/123 del Consejo, de 27 enero de 2020, por el que se establecen, para 2020, las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas de la Unión y, en el caso de los buques pesqueros de la Unión, en determinadas aguas no pertenecientes a la Unión (DO L 025 de 30.1.2020).

¹⁸ Reglamento (CE) n.º 1967/2006 del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el mar Mediterráneo. DO L 409 de 30.12.2006.

¹⁹ Reglamento (UE) n.º 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). DO L 347 de 30.12.2011.

Recuadro 3

Comparación entre el «total admisible de capturas» y el «esfuerzo pesquero»

En enero de 2020, el Consejo estableció el **total admisible de capturas** para ciertas poblaciones de peces en el Atlántico para 2020, que contenía 922 064 toneladas de caballa (*scomber scombrus*) compartidas entre 14 Estados miembros de la UE, Noruega y las islas Feroe, según zonas marítimas definidas. No hay límites en cuanto a días por buque pesquero en el mar para esta población.

En diciembre de 2019, el Consejo estableció el **esfuerzo pesquero** máximo permitido para determinadas poblaciones de peces en el mar Mediterráneo y el mar Negro, para 2020. Comprendía un máximo de 108 349 días en el mar para barcos pesqueros italianos y 39 257 días para barcos croatas, para la pesca de la merluza europea, la gamba de altura, la cigala y el salmonete en el mar Adriático. No se habían establecido límites a las capturas de estas poblaciones.

14 Hasta 2019, cuando entró en vigor el plan de gestión plurianual para la pesca en el Mediterráneo occidental y la CGPM aprobó el plan de gestión plurianual para el Adriático, los planes nacionales de ordenación establecieron limitaciones de esfuerzo según el Estado miembro y no existía un marco para supervisar la reducción de esfuerzos a nivel de la Unión Europea.

15 La UE, sus Estados miembros del Mediterráneo y otras naciones mediterráneas son parte de la CGPM. Los objetivos de la CGPM consisten en garantizar la conservación y el uso sostenible de los recursos marinos vivos del mar Mediterráneo²⁰. En 2017, las partes de la CGPM, la UE entre ellas, firmaron la [Declaración Ministerial «MedFish4Ever»²¹](#).

²⁰ Artículo 2 del Convenio constitutivo de la CGPM: «El objetivo del Convenio es garantizar la conservación y el aprovechamiento sostenible, desde el punto de vista biológico, social, económico y medioambiental, de los recursos marinos vivos, (...) en la zona de aplicación».

²¹ Conferencia ministerial sobre la sostenibilidad de la pesca en el Mediterráneo de 2017, Declaración ministerial de Malta (Medfish4ever). Egipto no firmó esta declaración.

Políticas medioambientales

Zonas marinas protegidas de la UE (Natura 2000)

16 La Directiva sobre aves (1979) y las Directivas de hábitats (1992) tienen por finalidad proteger las especies amenazadas y los hábitats en toda la UE y crear conjuntamente la red «Natura 2000» de zonas protegidas. Los Estados miembros designan y gestionan los espacios Natura 2000. Las zonas protegidas en el mar se denominan «zonas marinas protegidas». A finales de 2019, había más de 3 000 zonas marinas protegidas.

Directiva marco sobre la estrategia marina

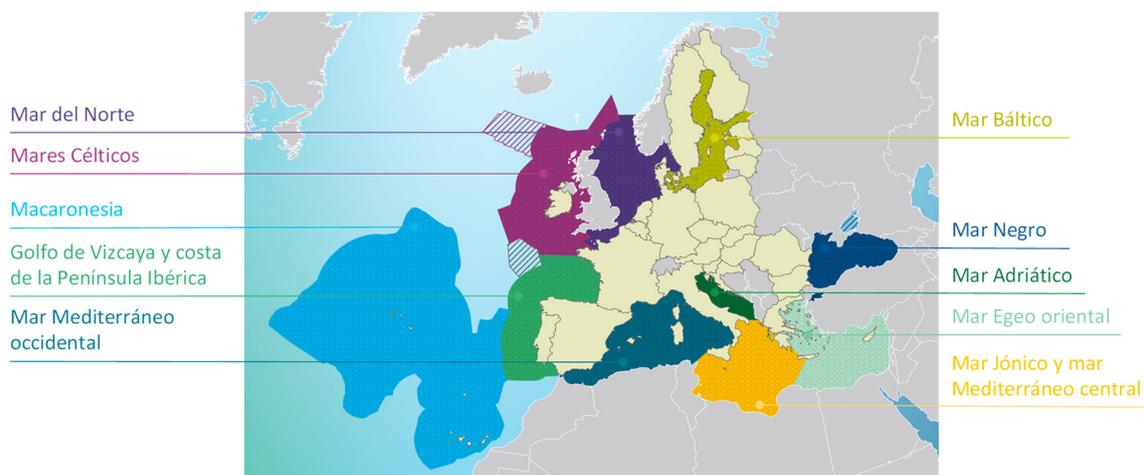
17 En 2007, la Comisión aprobó una política marítima integrada²², que tiene por finalidad reforzar la coordinación entre ámbitos políticos distintos. La Directiva marco sobre la estrategia marina de 2008 es el pilar medioambiental de esta política.

18 La Directiva marco sobre la estrategia marina establece regiones y subregiones marinas (véase la [ilustración 5](#)) y requiere que los Estados miembros logren un «buen estado medioambiental» en sus mares a más tardar en el año 2020²³. Los Estados miembros deben aplicar estrategias para sus mares en cooperación con otros Estados miembros que compartan una región o una subregión marina.

²² COM(2007) 575 final de 10 de octubre de 2007: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Una política marítima integrada para la Unión Europea».

²³ Artículo 1 de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

Ilustración 5 – Regiones y subregiones marinas según la Directiva marco sobre la estrategia marina



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del documento técnico «Delineation of the MSFD Article 4 marine regions and subregions».

19 Los Estados miembros tenían que evaluar sus aguas marinas tomando como referencia 11 descriptores cualitativos (véase el [recuadro 4](#)) y presentar medidas y programas de supervisión con el fin de conseguir el buen estado medioambiental para el año 2020.

Recuadro 4

Resumen de descriptores cualitativos para determinar el buen estado medioambiental

- 1) Se mantiene la biodiversidad.
- 2) Las especies alóctonas se encuentran presentes en niveles que no afectan de forma adversa a los ecosistemas.
- 3) Las poblaciones de todos los peces y moluscos explotados comercialmente se encuentran dentro de límites biológicos seguros.
- 4) Todos los elementos de las redes tróficas marinas, en la medida en que son conocidos, se presentan en niveles que pueden garantizar la abundancia a largo plazo de las especies.
- 5) La eutrofización inducida por el ser humano se minimiza.
- 6) La integridad del suelo marino se encuentra en un nivel que garantiza que los ecosistemas están resguardados.
- 7) La alteración permanente de las condiciones hidrográficas no afecta de manera adversa a los ecosistemas marinos.
- 8) Las concentraciones de contaminantes no se encuentran en niveles nocivos.
- 9) Los contaminantes presentes en el pescado y otros productos de la pesca se encuentran en niveles bajos.
- 10) Los desechos marinos no resultan nocivos.
- 11) La introducción de energía, incluido el ruido subacuático, no afecta de manera adversa al medio marino.

20 En 2018, la Comisión concluyó²⁴ que se necesitan mejoras en todos los programas de medidas y que sigue siendo poco probable que se lograra un buen estado medioambiental para 2020 en todas las regiones marinas y con respecto a

²⁴ COM(2018) 562 final de 31 de julio de 2018: Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo por el que se evalúan los programas de medidas de los Estados miembros con arreglo a la Directiva marco sobre la estrategia marina.

todos los descriptores²⁵. En 2020, la Comisión reconoció²⁶ que los avances en la consecución de un buen estado medioambiental no habían sido lo suficientemente rápidos e identificó ámbitos críticos de mejora.

Estrategias sobre la biodiversidad

21 En 2011, la Comisión aprobó una comunicación acerca de la estrategia sobre la biodiversidad hasta 2020²⁷, que estableció el objetivo de detener la pérdida de la biodiversidad y la degradación de los ecosistemas terrestres y marinos de la UE para 2020. En 2015, la revisión intermedia de la estrategia reconoció que las especies y los ecosistemas marinos aún se encontraban en declive en los mares de la UE y que la red marina Natura 2000 seguía incompleta²⁸. En mayo de 2020, la Comisión emitió una nueva [estrategia sobre la biodiversidad](#). Su objetivo es proteger al menos el 30 % de esta zona marina para 2030, y proteger estrictamente al menos un 10 %.

Responsabilidades de la Comisión y de los Estados miembros

22 Como la conservación de los recursos biológicos marinos es competencia exclusiva de la UE, el papel de la Comisión es más importante en este ámbito que en el medio marino, responsabilidad que se comparte con los Estados miembros. La Comisión propone Reglamentos para ordenar la pesca (relacionados principalmente con las capturas admisibles, los métodos de pesca y los controles, así como la financiación). La Comisión supervisa la aplicación por parte de los Estados miembros de ambos ámbitos políticos: Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca (DG Asuntos Marítimos y Pesca) para la pesca y Dirección General de Medio Ambiente (DG Medio Ambiente) para el medio marino. El Comité Científico, Técnico y Económico de

²⁵ COM(2018) 562 final de 31 de julio de 2018: [Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo por el que se evalúan los programas de medidas de los Estados miembros con arreglo a la Directiva marco sobre la estrategia marina](#).

²⁶ COM(2020) 259 final de 25 de junio de 2020: [Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina](#)

²⁷ COM(2011) 244 de 3 de mayo de 2011: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «[Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural](#)»

²⁸ COM(2015) 478 final de 2 de octubre de 2015: Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «[Revisión intermedia de la estrategia de la UE sobre la diversidad hasta 2020](#)».

Pesca (CCTEP) es un conjunto de expertos que asesora a la Comisión sobre la ordenación de la pesca; y el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) es un organismo de investigación marina intergubernamental del Atlántico norte que presta asesoramiento científico a la Comisión.

23 El *cuadro 1* ilustra la división de las responsabilidades medioambientales y pesqueras entre la Comisión y los Estados miembros en diferentes zonas marinas. Los Estados miembros aprueban las medidas necesarias para aplicar las Directivas medioambientales y aplican las normas establecidas en la PPC, como el derecho de tomar medidas de protección de sus aguas marinas (por ejemplo, recurriendo a los artículos 11 y 20 de la PPC).

Cuadro 1 - Responsabilidades de las políticas medioambientales y de pesca

		<i>Pesca</i>	<i>Medio Ambiente</i>
12 millas náuticas (M) 100 M en Macaronesia ^{a)}	Aguas territoriales	Estados miembros ^{b)} Unión Europea ^{c)}	Estados miembros con salida al mar
12-200 M 100-200 M en Macaronesia	ZEE declaradas	Unión Europea	Estados miembros con salida al mar
Otras zonas ^{d)}	Zonas situadas fuera de las ZEE	OROP ^{e)}	CMR y OROP (si son aguas internacionales) Estados miembros (si son soberanas)

^{a)} Esta norma se aplica a todas las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea.

^{b)} Los Estados miembros regulan el acceso de los buques pesqueros a estas aguas con una excepción temporal.

^{c)} El Reglamento de la PPC otorga competencias a la UE sobre todas las aguas de la Unión.

^{d)} Las normas del Reglamento de la PPC se aplica a los buques y ciudadanos de la UE en aguas internacionales.

^{e)} La CGPM es competente en aguas territoriales, internacionales y de la ZEE en el mar Mediterráneo y el mar Muerto.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Financiación de la UE

24 La financiación de la UE puede apoyar la protección del medio marino mediante diversos instrumentos (como el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), y los programas LIFE e Interreg), pero ninguno es específico de la protección marina. Con arreglo al artículo 6 del Reglamento 508/2014, el ámbito de aplicación del FEMP comprende el apoyo a la PPC para la conservación de los recursos biológicos marinos. La Comisión no declara explícitamente la financiación total de la UE destinada al medio marino.

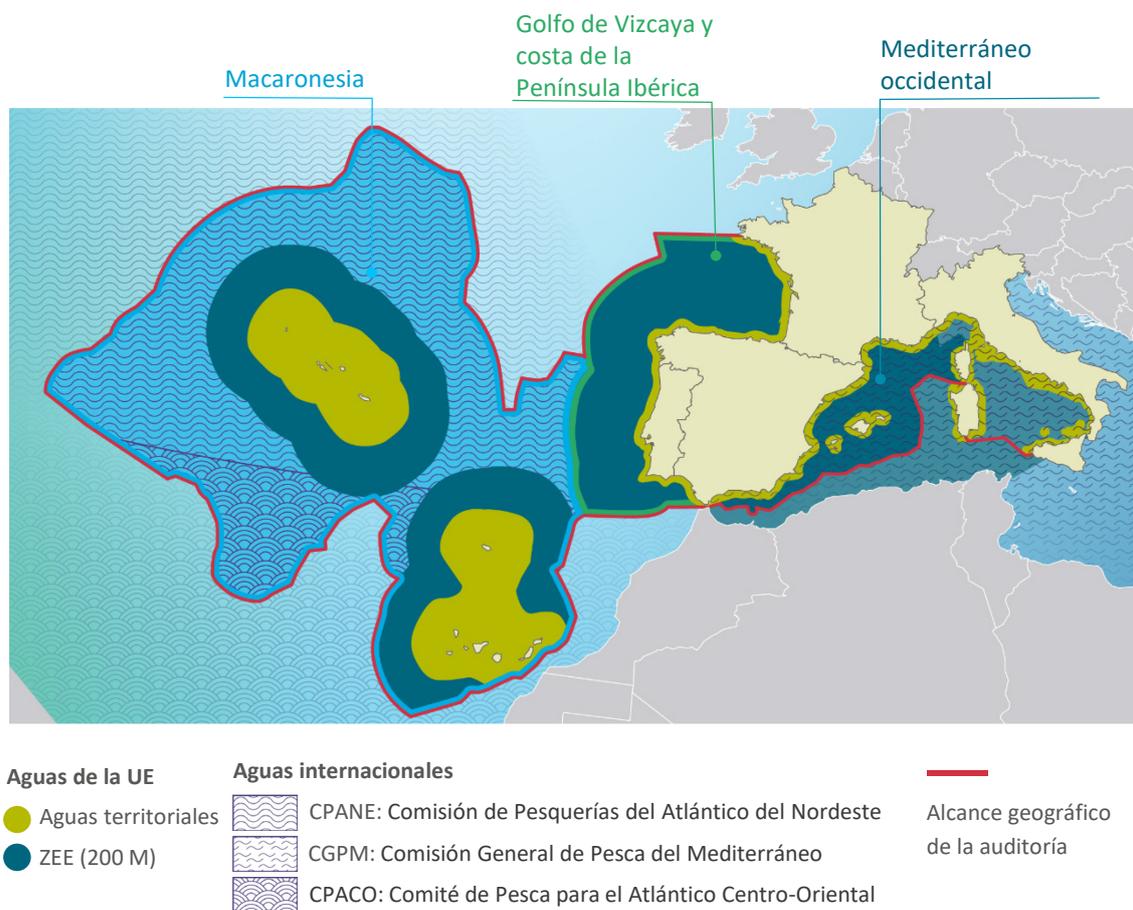
Alcance y enfoque de la auditoría

25 El Tribunal ha examinado la política de la UE y el marco de gasto, así como la manera en que se han abordado las principales presiones sobre la biodiversidad y los hábitats marinos, con especial hincapié en la presión de la pesca comercial. El Tribunal ha examinado si:

- o el marco de la UE ha sido adecuadamente concebido y aplicado por la Comisión y de los Estados miembros;
- o se ha avanzado en el Atlántico y en el Mediterráneo;
- o la Comisión y los Estados miembros obtuvieron resultados con el uso de los fondos de la UE.

26 Nuestra auditoría abarca el período desde la aprobación de la Directiva marco sobre la estrategia marina, en 2008, a 1 de marzo de 2020. Nos centramos en el golfo de Vizcaya y en la costa de la Península Ibérica, en Macaronesia y en el mar Mediterráneo occidental, y hemos visitado los Estados miembros con costas en estas zonas marítimas: España, Francia, Italia y Portugal. La *ilustración 6* muestra el ámbito geográfico de nuestra auditoría.

Ilustración 6 – Alcance geográfico de la auditoría



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del documento técnico «[Delineation of the MSFD Article 4 marine regions and subregions](#)».

27 Quedaron excluidas de nuestra auditoría la Directiva de ordenación del espacio marítimo²⁹ y la estrategia «crecimiento azul», ya que hasta 2021, los Estados miembros no comunicarán a la Comisión los resultados de ordenación del espacio marítimo.

28 En nuestro trabajo de auditoría:

- examinamos las propuestas de la Comisión, así como sus directrices e informes relevantes;
- visitamos a las autoridades nacionales y regionales del sector pesquero y a las organizaciones medioambientales de España, Francia, Italia y Portugal;

²⁹ Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

- examinamos la financiación por la UE de proyectos para proteger el medio marino y examinado dichos proyectos, así como 21 zonas marinas protegidas establecidas desde hace tiempo, y también diversos objetivos de protección de las zonas marinas seleccionadas;
- consultamos a un grupo de expertos con el fin de aprovechar su experiencia y analizar los vínculos entre las políticas pesqueras y las medioambientales;
- examinamos estudios e informes pertinentes, como los realizados por el Comité Científico, Técnico y Económico de Pesca (CCTEP) y la Agencia Europea del Medio Ambiente.

29 El año 2020 es clave para la UE en cuanto a la consecución de los objetivos de conservación que comprende la estrategia sobre la biodiversidad de 2011, la PPC y la Directiva marco sobre la estrategia marina. En 2021, se deberá celebrar la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Este informe proporciona un análisis de los resultados obtenidos hasta la fecha acerca de la protección de la biodiversidad marina que, por consiguiente, puede contribuir al debate sobre las futuras opciones.

Observaciones

Los Estados miembros tienen problemas para aplicar el marco de la UE de protección del medio marino

30 El marco jurídico de la UE exige que los Estados miembros protejan el medio marino. Examinamos si el marco de la UE se ha configurado y aplicado para facilitar este requisito. Con esta finalidad, examinamos si el marco ha proporcionado una serie de herramientas eficaces para proteger las zonas marinas, si ha establecido fundamentos claros para la acción, si estaba integrado en otros ámbitos políticos con impacto en el medio marino y si se basó en un asesoramiento científico actualizado en el que se identificaran las especies y los hábitats más amenazados.

Las zonas marinas protegidas proporcionan, en la práctica, una protección limitada

31 La Comisión define las zonas marinas protegidas como aquellas creadas con el objetivo principal de conservación de la naturaleza. Para que sean eficaces, las zonas marinas protegidas deben contar con objetivos claros y acciones bien gestionadas basadas en los mejores conocimientos científicos existentes³⁰. La Directiva marco sobre la estrategia marina requiere que las estrategias de los Estados miembros contengan medidas de protección espacial, que contribuyan a la constitución de redes coherentes y representativas de zonas marinas protegidas³¹.

32 Las zonas marinas protegidas cubren muchos objetivos de conservación a través de diversas medidas de protección, que pueden consistir en restricciones de pesca. Los Estados miembros aplican varios niveles de restricciones de pesca dentro de las zonas marinas protegidas (véase un ejemplo en el [recuadro 5](#)). En 2018, la AEMA concluyó

³⁰ COM(2015) 481 final de 1 de octubre de 2015: [Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados en la creación de zonas marinas protegidas \(como exige el artículo 21 de la Directiva marco sobre la estrategia marina - Directiva 2008/56/CE\)](#).

³¹ Artículo 13, apartado 4.

que la red de zonas marinas protegidas no era representativa desde el punto de vista ecológico³².

Recuadro 5

Diferentes niveles de protección en la zona marina protegida de Cinque Terre (Italia)



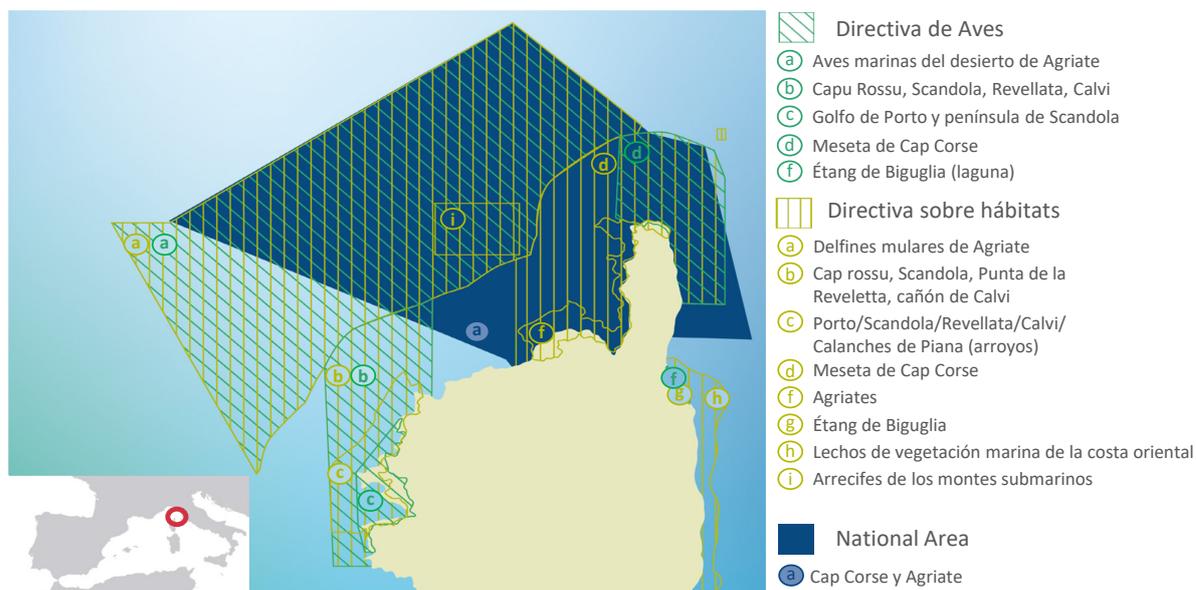
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, adaptado de una imagen original © Ente Parco Nazionale delle Cinque Terre.

La zona marina protegida cubre 4 554 ha, con tres capas de protección. La zona A (sin pesca) cubre solo 104 ha (2,3 % de la zona marina protegida). En las zonas B y C, los pescadores locales están autorizados a pescar con una autorización previa de la autoridad de gestión. La zona C es una zona tampón entre las zonas de mayor interés por su biodiversidad y las zonas exteriores a la zona marina protegidas que tienen unas restricciones menos estrictas.

33 Las zonas marinas protegidas no cumplen los requisitos para la denominación de la UE conforme a la red Natura 2000 a menos que contengan hábitats o especies que aparecen en las Directivas sobre aves y hábitats. Las zonas marinas protegidas a menudo se solapan entre sí y con zonas protegidas nacionales. La *ilustración 7* muestra la posible interrelación de estas zonas.

³² AEMA: «Marine Protected Areas: Designed to conserve Europe's marine life, marine protected areas are a globally recognised tool for managing and enhancing our marine ecosystems», 2018.

Ilustración 7 - Zonas protegidas en Córcega Norte (Francia)



Fuentes: INPN, «Cartographie des espaces naturels ou protégés»: <https://inpn.mnhn.fr/viewer-carto/espaces/I056FR9100008> y «Natura 2000 Network Viewer»: <https://natura2000.eea.europa.eu/>.

34 Cuando las zonas marinas protegidas responden a las presiones de la pesca, proporcionan diversos niveles de protección. Examinamos la medida en que las disposiciones legales de los Estados miembros protegían 21 zonas marinas protegidas de la red Natura 2000 establecidas hace tiempo (véase el *anexo II*), y constatamos que:

- a) tres (14 %) implicaban prohibiciones de pesca en la mayor parte de la zona marina protegida;
- b) nueve (43 %) presentaban ciertas restricciones sobre las actividades pesqueras, en las que se prohibían ciertos métodos de pesca; se requerían autorizaciones; o bien se permitía la pesca en la mayor parte de las zonas marinas protegidas;
- c) en nueve zonas marinas protegidas (43 %), los Estados miembros habían impuesto pocas restricciones o bien ninguna específica a las actividades pesqueras.

35 La legislación de la UE no exige que las zonas marinas protegidas tengan planes de ordenación, pero la OCDE³³ las ha identificado como una buena práctica. Los planes de ordenación definen las acciones necesarias para proteger las zonas marinas protegidas y las autoridades encargadas de tal cometido. Algo más de la mitad de las

³³ «Marine Protected Areas Economics, Management and Effective Policy Mixes» <https://www.oecd.org/environment/resources/Marine-Protected-Areas-Policy-Highlights.pdf>.

zonas marinas protegidas examinadas tenían planes de este tipo. En 2019, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)³⁴ comunicó que las zonas marinas protegidas cubrían el 12,4 % de la superficie marítima de la UE, pero solo el 1,8 % disponía de un plan de ordenación de las zonas marinas protegidas. En 2020, la AEMA comunicó que menos del 1 % de las zonas marinas protegidas europeas podía considerarse reservas marinas con protección completa (por ejemplo, a través de prohibiciones de pesca) y que era necesario fortalecer la ordenación de las zonas marinas protegidas³⁵.

36 Los Estados miembros pueden utilizar las zonas marinas protegidas para proteger las zonas marinas frente a otras presiones distintas de la pesquera (como el dragado, la minería, la prospección de petróleo y de gas, los vertidos naturales, el anclaje, el transporte marítimo o los cables submarinos).

37 En 2019, un estudio científico³⁶ concluyó que el 59 % de las zonas marinas protegidas analizadas estaba sometida a la pesca de arrastre comercial a unos niveles superiores que otras zonas no protegidas y que muchas zonas marinas protegidas no protegían las especies vulnerables. En el estudio se observa que buena parte de la red de zonas marinas protegidas de la UE, la cual es impresionante por su espacio, proporciona una falsa sensación de seguridad acerca de las acciones emprendidas de conservación positiva. En los casos en que las zonas marinas protegidas implican restricciones a la pesca, hallamos ejemplos de prácticas de protección adicionales (véase el [recuadro 6](#)).

³⁴ WWF: «Protecting Our Ocean - Europe's Challenges to Meet the 2020 Deadlines», 2019.

³⁵ AEMA: «Marine messages II», recuadro 3.2, 2020.

³⁶ Dureuil et al.: «Elevated trawling inside protected areas undermines conservation outcomes in a global fishing hot spot», *Science*, Vol. 362, número 6421, pp. 1403-1407, 2018.

Recuadro 6

Zonas marinas protegidas y protección respecto de la pesca

En Cinque Terre (Italia), aunque existe una prohibición de pesca, los gestores conocían la existencia de prácticas frecuentes de pesca de arrastre ilegal dentro de la zona protegida. En 2009, colocaron bolardos antiarrastre (véase la imagen) para reducir la pesca ilegal. Estos bolardos de antiarrastre bloquean el dispositivo de arrastre y enganchan las redes.



Fuente: © Parco Nazionale delle Cinque Terre.

38 En 2018, la AEMA comunicó³⁷ que la UE había cumplido su objetivo de proporcionar cobertura espacial con la designación de un mínimo del 10 % de sus aguas como zonas marinas protegidas para 2020, pero las aguas costeras estaban sobrerrepresentadas en las zonas protegidas sin cubrir suficientemente las aguas de alta mar. Concluía que la red de zonas marinas protegidas todavía no era representativa de toda la biodiversidad en las zonas cubiertas y que la biodiversidad marítima necesitaba una mayor protección³⁸. En 2020, la Comisión estimó que menos del 1 % de las zonas marítimas estaba estrictamente protegida en la UE³⁹.

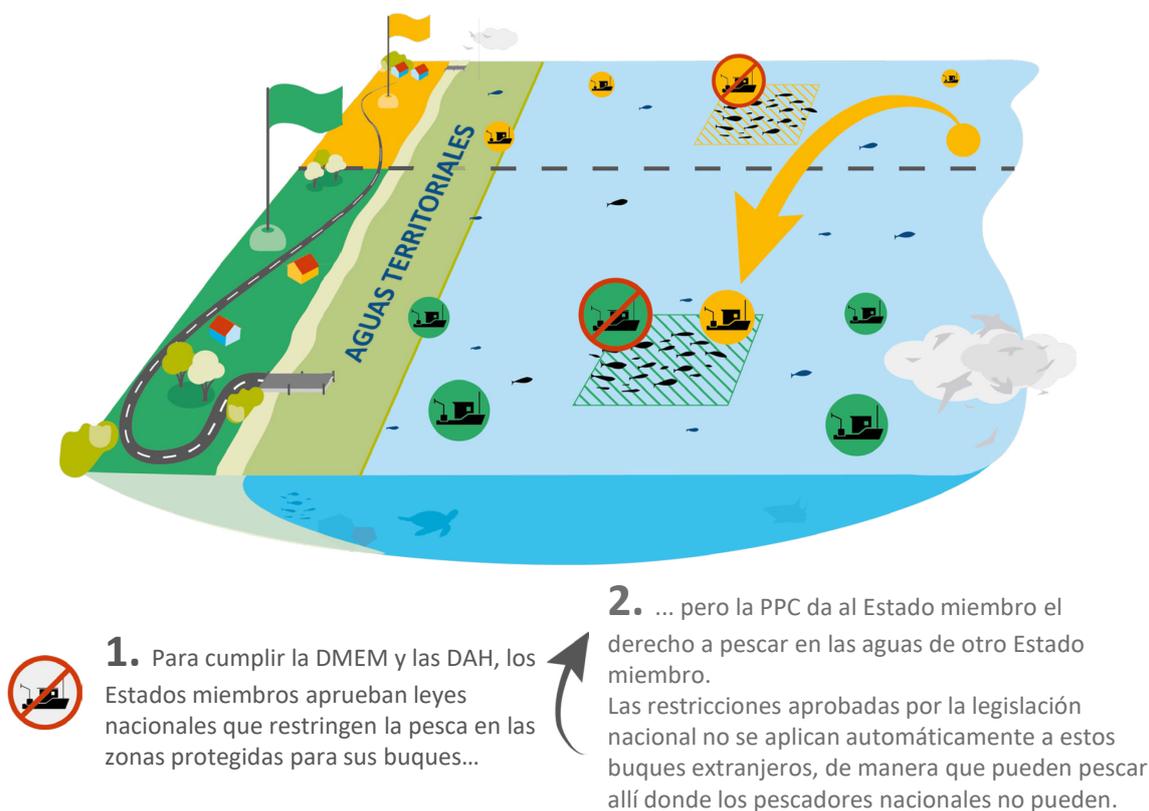
³⁷ AEMA: «EU reaches the Aichi target of protecting ten percent of Europe's seas», 2018.

³⁸ AEMA: «Marine Protected Areas», 2018.

³⁹ COM(2020) 380 final de 20 de mayo de 2020: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas.»

39 El *cuadro 1* muestra la variación de las responsabilidades en el caso de políticas pesqueras y medioambientales según el tipo de zona marina. Los Estados miembros deben cumplir los compromisos de la conservación marina según la Directiva marco sobre la estrategia marina y las Directivas sobre aves y hábitats y, para este fin, establecen zonas marinas protegidas e imponen restricciones a sus propios buques pesqueros. En sus aguas territoriales, también pueden restringir el acceso a la pesca de los buques que tradicionalmente pescan en estas aguas desde puertos de la costa adyacente, pero no pueden hacerlo de manera unilateral en las zonas marinas protegidas exteriores a esta zona costera (véase la *ilustración 8*) y deben entablar debates multilaterales conforme a la PPC.

Ilustración 8 - La protección de las zonas marinas protegidas es escasa en zonas alejadas de la costa



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Las herramientas normativas que vinculaban la biodiversidad marina de la UE a su PPC no funcionaban adecuadamente en la práctica.

40 La legislación de la UE para la PPC y la biodiversidad marina contienen disposiciones para vincular la protección del medio marino (que compete principalmente a los Estados miembros) con medidas para conservar las actividades

pesqueras (de la competencia exclusiva de la UE). Examinamos la manera en que estas disposiciones funcionaron en la práctica en las zonas marítimas que examinamos como se especifica en el apartado [26](#).

Artículo 11 de la PPC

41 Los Estados miembros se encargan de crear zonas de protección marina y deben respetar los compromisos de conservación conforme a las Directivas sobre aves y hábitats y a la Directiva marco sobre la estrategia marina. Sin embargo, puesto que la pesca es competencia de la UE, el artículo 11 de la PPC posibilita que los Estados miembros presenten recomendaciones conjuntas para permitir que la Comisión tome medidas cuando estos intenten limitar el impacto de los buques pesqueros de otros Estados miembros.

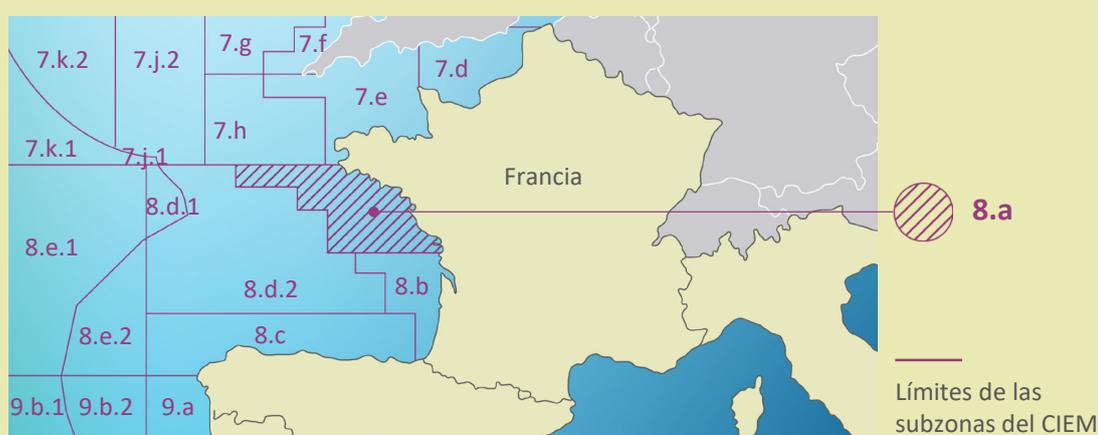
42 Los Estados miembros visitados no tenían intención de ejecutar el artículo 11 de la PPC. Según nos explicaron, una razón fundamental es que el proceso, basado en recomendaciones conjuntas seguidas de actos jurídicos delegados de la Comisión, era difícil de aplicar y podía:

- dar lugar a restricciones finales más débiles que las establecidas inicialmente por parte del Estado miembro que formulaba la propuesta,
- requerir largos debates durante los cuales la zona seguiría abierta a los buques de otros Estados miembros y seguiría dañándose los hábitats sensibles (véase el ejemplo del [recuadro 7](#)).

Recuadro 7

Ejemplo de dificultades en la aplicación del artículo 11 de la PPC.

Si, por ejemplo, Francia tuviera que imponer restricciones a la pesca para cumplir la Directiva marco sobre la estrategia marina en cualquier zona pequeña dentro de sus aguas de la zona 8.a del CIEM (véase más abajo), podría aplicarlas a los buques franceses. Para extender las restricciones a todos los buques de la UE, Francia tendría que negociar una recomendación conjunta con los restantes Estados miembros con un interés directo de gestión en la zona (la Comisión nos informó de que ocho Estados miembros declaran capturas en la zona 8a).



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, adaptado del archivo original de ilustraciones científicas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Reproducido previa autorización.

Sin embargo, no existe un plazo para los Estados miembros consultados de responder a la propuesta francesa. Y si responden, podrían aceptar una recomendación conjunta que recogiera unas medidas más débiles que las propuestas. Si Francia no estuviera de acuerdo, tendría que justificar su solicitud con pruebas científicas, y en el medio marino, resulta difícil demostrar con pruebas concluyentes los beneficios que suponen las medidas de protección en el medio marino. Todo el proceso puede llevar varios años.

43 La Comisión reconoció que las recomendaciones conjuntas establecidas en el artículo 11 de la PPC «han tardado más en elaborarse y solo abarcan determinadas zonas del mar del Norte y el mar Báltico»⁴⁰. En siete años, la Comisión aprobó seis recomendaciones conjuntas relativas al mar Báltico y al mar del Norte⁴¹, ninguna de

⁴⁰ Véase COM(2019) 274 final de 7 de junio de 2019: [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la situación actual de la política pesquera común y consulta sobre las posibilidades de pesca para 2020](#).

⁴¹ Véase https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_es.

ellas dentro del ámbito geográfico de nuestra auditoría, y ninguna en el Mediterráneo. Consideramos que este procedimiento no puede garantizar la protección oportuna frente a la pesca en un gran número de las zonas marinas protegidas de Natura 2000. Según nuestras observaciones, la AEMA comunicó en 2020 que el procedimiento del artículo 11 favorecía con frecuencia los intereses de la pesca comercial sobre los requisitos de conservación de la naturaleza⁴².

44 En 2018, la Comisión propuso extender la definición de zonas restringidas de pesca a cualquier zona protegida que establecieran los Estados miembros. Facultarles para controlar las actividades pesqueras en estas zonas⁴³ simplificaría el proceso actual exigido conforme al artículo 11.

Artículo 15 de la Directiva marco sobre la estrategia marina

45 Si, a fin de satisfacer el objetivo fijado por la Directiva marco sobre la estrategia marina de lograr el buen estado medioambiental en sus zonas marítimas, los Estados miembros identifican medidas que exceden el ámbito de sus competencias (por ejemplo, relacionadas con las políticas pesqueras), podrán plantear el problema en la UE conforme al artículo 15 de la Directiva marco sobre la estrategia marina (Recomendaciones para la actuación comunitaria). De los cuatro Estados miembros visitados, solo Portugal había seguido este procedimiento.

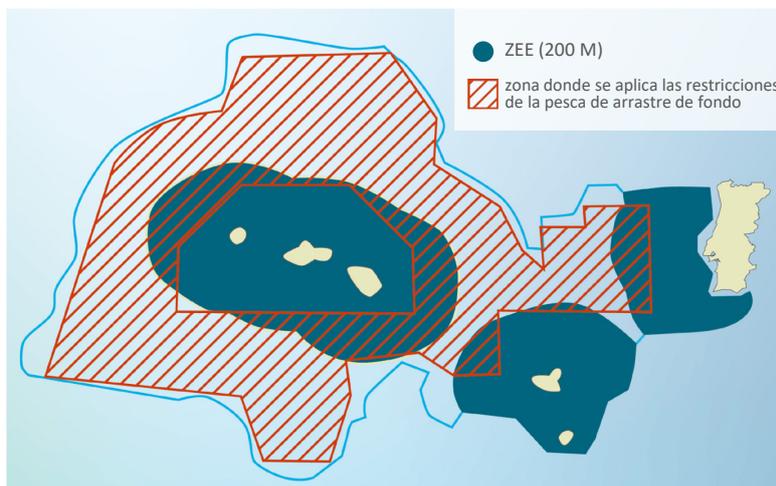
46 En 2014, para cumplir sus compromisos con arreglo a las Directivas sobre aves y hábitats y la Directiva marco sobre la estrategia marina, Portugal prohibió la pesca de arrastre de fondo para sus buques en gran parte de su zona económica exclusiva (ZEE) y de la plataforma continental (véase la *ilustración 9*). En julio de 2015, Portugal solicitó a la Comisión que se dirigiera a la CPANE para extender la prohibición a otros buques de la UE y de países terceros, conforme al artículo 15 de la Directiva marco sobre la estrategia marina. En 2016, la Comisión solicitó a Portugal que aportara más estudios científicos, lo que las autoridades portuguesas, según nos comentaron, no estimaron necesario. Como consecuencia, los buques portugueses no están autorizadas a practicar el arrastre de fondo en esta área, mientras que el resto de

⁴² AEMA: «Marine messages II», recuadro 3.2, 2020.

⁴³ COM(2018) 368 final de 30 de mayo de 2018: [Propuesta de Reglamento del parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento \(CE\) n.º 1224/2009 del Consejo, y se modifican los Reglamentos \(CE\) n.º 768/2005, \(CE\) n.º 1967/2006 y \(CE\) n.º 1005/2008 del Consejo y el Reglamento \(UE\) 2016/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al control de la pesca.](#)

embarcaciones de otros Estados miembros seguían haciéndolo en el momento de realizarse esta auditoría.

Ilustración 9 - Zona restringida para los arrastreros de fondo portugueses



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, adaptado a partir de la orden ministerial portuguesa n.º 114/2014 (© Ministério do Mar).

Las normas de protección de la UE no han dado lugar a la recuperación de ecosistemas y hábitats marinos significativos.

47 La legislación de la UE protege determinados hábitats y especies amenazados que figuran en los anexos de las Directivas sobre aves y hábitats, mientras que algunas especies amenazadas (como los tiburones) se benefician de las restricciones de capturas conforme a la PPC. La Directiva marco sobre la estrategia marina permite a los Estados miembros proteger a las especies o a los hábitats amenazados y deja a su discreción la decisión de cuáles proteger.

48 La UE negoció los anexos de las Directivas sobre aves y hábitats hace más de 25 años y no incluyen conocimientos científicos recientes ni abarcan adecuadamente los hábitats marinos. Por ejemplo, la raya de Malta (*Leucoraja melitensis*), una especie que la UICN considera en peligro crítico⁴⁴, y sus hábitats de cría (los fondos fangosos y arenosos por debajo de los 60 m) no están cubiertos por las Directivas sobre aves y hábitats. Estas Directivas contienen procedimientos para actualizar las listas de especies y hábitats protegidos, pero la Comisión no las ha utilizado todavía⁴⁵.

⁴⁴ UICN: «European Red List of Marine Fishes», 2015.

⁴⁵ Directiva de hábitats, artículo 19; Directiva sobre aves, artículos 15 y 16.

49 En 2015, la AEMA⁴⁶ comunicó que las Directivas de la naturaleza dejaban fuera de los planes oficiales de protección aspectos significativos del ecosistema marino, refiriéndose en particular a los peces marinos (por ejemplo, las especies de explotación comercial), las especies de invertebrados (como los mejillones y las estrellas de mar) y los hábitats en zonas de mar adentro (como los bancos de arena por debajo de 20 m o los hábitats de sedimentos blandos) y la fauna y flora correspondientes.

50 Añadir especies a los anexos de las Directivas sobre aves y hábitats facilitará la tarea de ponerlas bajo la protección de las normas de la PPC. Por ejemplo, el Reglamento del Mediterráneo (MedReg) prohíbe capturar las especies enumeradas en la Directiva de hábitats⁴⁷. En virtud del MedReg, aún es lícito capturar especies amenazadas (por ejemplo, esponjas y corales) que no aparezcan en el anexo de dicha Directiva. De la misma manera, el Reglamento sobre medidas técnicas (RMT)⁴⁸ se refiere con frecuencia a las especies enumeradas en la Directiva.

51 La UE ha adoptado iniciativas para proteger a los tiburones (véase el [recuadro 8](#)) pero no ha designado zonas de protección. Por el contrario, Estados Unidos ha definido, desde 2006, los [hábitats pesqueros esenciales para las especies atlánticas altamente migratorias](#), como son los tiburones.

⁴⁶ Informe de la AEMA 3/2015: «[Marine protected areas in Europe's seas](#)».

⁴⁷ Artículo 3 del MedReg.

⁴⁸ Reglamento (UE) 2019/1241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre la conservación de los recursos pesqueros y la protección de los ecosistemas marinos con medidas técnicas. DO L 198 de 25.7.2019.

Recuadro 8

Iniciativas de la UE sobre la protección de los tiburones

La PPC prohíbe la pesca dirigida de determinadas especies de tiburones, que se deben descartar vivos o muertos si se capturan de manera no intencionada.

En 2009, la Comisión aprobó un plan de acción para la conservación y gestión de los tiburones, que refrendó el Consejo de Ministros de la UE⁴⁹. En 2019, el CCTEP comunicó indicios de progreso en la gestión y conservación de los tiburones en los últimos 10 años, pero también destacó que el estado de muchas poblaciones de tiburones seguía siendo preocupante⁵⁰.

Desde 2003, la UE ha prohibido quitar las aletas de tiburón en los buques («cercenamiento de las aletas de los tiburones»), una de las principales amenazas para la conservación a la que se enfrentan los tiburones⁵¹.

Avances en el Atlántico pero malos resultados en el Mediterráneo

52 La PPC requiere la conservación de recursos biológicos marinos y la ordenación sostenible de la pesca, realizando la pesca dentro de los niveles que marca el rendimiento máximo sostenible. Examinamos si la aplicación de la PPC apoyaba la conservación de los recursos y hábitats marinos. A tal efecto, observamos que la PPC debería establecer medidas acordes con el mejor asesoramiento científico disponible para abordar los problemas de sobreexplotación pesquera y para prevenir la sobreexplotación de los recursos marinos ajustando la capacidad de las flotas pesqueras a los niveles de captura coherentes con los de la pesca sostenible⁵². Consideramos que la existencia de un sistema eficaz de control de la pesca es un elemento crucial.

⁴⁹ COM(2009) 40 final de 5 de febrero de 2009: «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a un Plan de acción de la Comunidad Europea para la conservación y gestión de los tiburones».

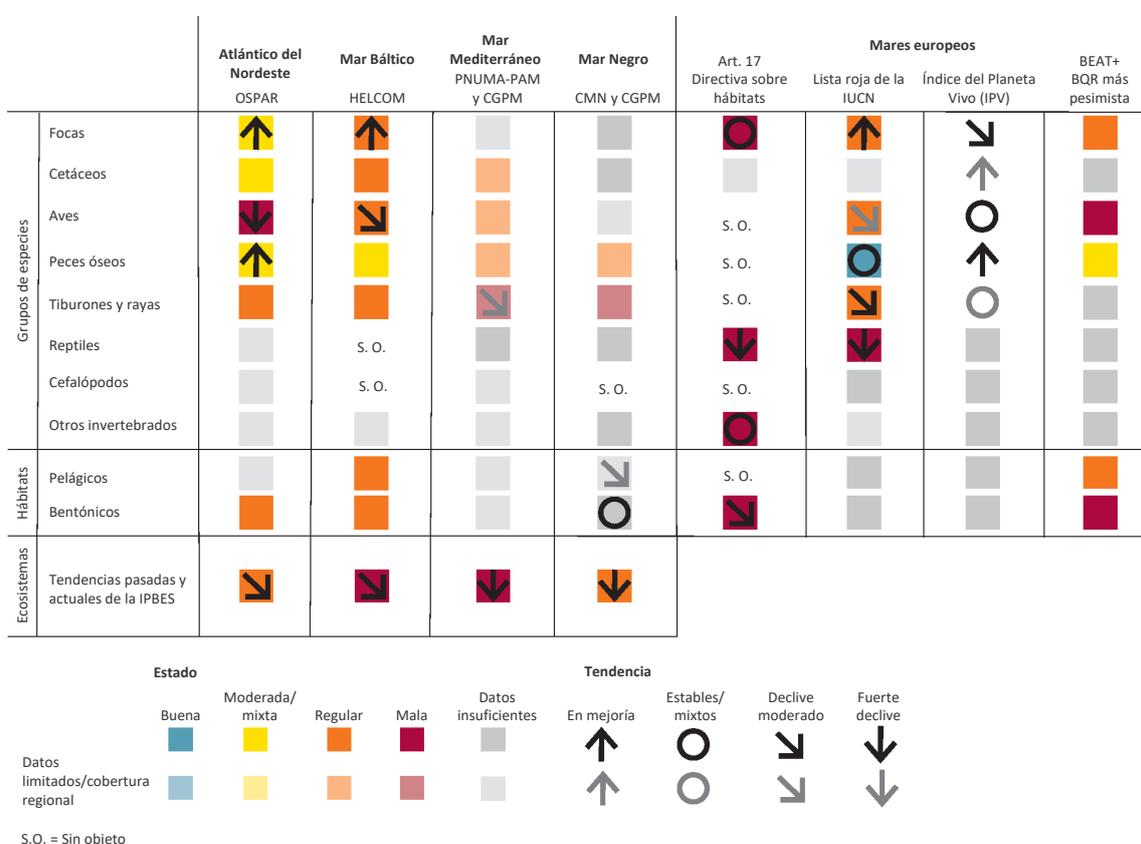
⁵⁰ STECF-19-17.

⁵¹ Texto consolidado del Reglamento del Consejo 1185/2003, de 23 de junio de 2003, sobre el cercenamiento de las aletas de los tiburones en los buques. DO L 167 de 4.7.2003.

⁵² Artículos 2 y 3 de la PPC.

53 La AEMA comunicó en 2020 que era poco probable cumplir el objetivo de la PPC de conseguir que la pesca de todas las poblaciones de peces se realizase ajustándose a los niveles del rendimiento máximo sostenible para 2020⁵³. El mismo informe notificó que, a pesar de ciertos niveles de incertidumbre, el mensaje es claro: la UE no ha tenido éxito en su objetivo de poner freno a la pérdida de biodiversidad marina para 2020⁵⁴. La *ilustración 10* muestra esta circunstancia junto con la insuficiencia de datos para evaluar las condiciones de la biodiversidad disponibles en muchas zonas.

Ilustración 10 - Condiciones y tendencias sobre la biodiversidad general en los mares europeos



Notas: PNUMA-PAM: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - Plan de Acción para el Mediterráneo; CMN: Comisión del Mar Negro; BEAT+: una herramienta para evaluar la variabilidad espacial de la biodiversidad combinando los indicadores existentes; BQR: relación entre biodiversidad y calidad. Otras abreviaturas se mencionan en otros extractos de este informe de auditoría.

Fuente: © Agencia Europea de Medio Ambiente, informe de la AEMA: «Marine messages II», 2020, cuadro 3.1, p. 26.

⁵³ AEMA: «Marine messages II», 2020, p. 11.

⁵⁴ AEMA: «Marine messages II», 2020, p. 25.

54 En el Atlántico, la PPC ha comenzado a reducir la sobreexplotación pesquera en años recientes. En el Mediterráneo, la sobreexplotación pesquera se mantiene en unos niveles de elevada insostenibilidad. Examinamos los factores que, según consideramos, han contribuido a estos resultados mixtos en cuanto a la conservación.

Mejora cuantificable en el Atlántico

55 En cuanto a las poblaciones en que se dispone de asesoramiento científico sobre el rendimiento máximo sostenible, han aumentado en los últimos años los límites sobre el número total admisible de capturas (TAC) establecidos conforme a dicho asesoramiento⁵⁵. La Comisión ha concluido que la pesca sostenible abarcará el 99 % de la pesca capturada por volumen en 2020; y el 73 % de las poblaciones biológicas.

56 En 2019, el CCTEP observó que mejoraba de media la biomasa de la población en el Atlántico nordeste⁵⁶. Las poblaciones de la costa de la Península Ibérica y del golfo de Vizcaya mostraban un aumento considerable de la biomasa. Sin embargo, el CCTEP comunicó que en general muchas poblaciones (para las cuales se disponía de información de evaluación) seguían sometidas a la sobreexplotación pesquera en 2017 (40 %) o fuera de los límites biológicos seguros (35 %) y que el progreso parecía demasiado lento como para conseguir el rendimiento máximo sostenible para 2020.

57 El CIEM presta asesoramiento sobre diversas poblaciones biológicas. En 2017, el CCTEP observó que, debido a las limitaciones de los datos, el CIEM no podía ofrecer una estimación del crecimiento máximo sostenible en más de la mitad de las poblaciones⁵⁷. De las 156 poblaciones de peces sometidas a cuota, el CIEM podía asesorar acerca del rendimiento máximo sostenible en 86 casos, es decir, el 55 %⁵⁸. El CIEM aplicó el criterio de precaución en el resto de casos, que puede dar lugar a tasas de pesca más elevadas que en el marco del rendimiento máximo sostenible (véase el [recuadro 2](#)).

⁵⁵ Documento de trabajo del personal de la Comisión, véase la página 9.

⁵⁶ CCTEP: «Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy» (STECF-Adhoc-19-01). Se trata del informe de un grupo de expertos para el CCTEP de marzo de 2019. Datos anuales hasta 2017. Véanse las páginas 7 y 11.

⁵⁷ STECF 19-01, p. 11.

⁵⁸ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto a COM(2019) 274 final, véase p. 7.

58 Como los informes demuestran, la Comisión ha propuesto anteriormente diversos límites de capturas que algunas veces excedían los indicados en el asesoramiento científico recibido del CIEM. A su vez, el Consejo aumentó en ocasiones los límites propuestos por la Comisión (véase el [recuadro 9](#)).

Recuadro 9

En algunos estudios se han criticado los límites de capturas establecidos en el Atlántico

El informe de Client Earth denominado «Taking stock – are TAC's set to achieve MSY?» de 2019 indicaba que el porcentaje de límites de capturas en que la propuesta de la Comisión superior a la indicada en el asesoramiento científico variaba entre el 41 % y el 47 % de 2015 a 2019, y el porcentaje de los límites de capturas acordados por el Consejo que superaban las indicaciones del asesoramiento científico era más elevado.

El informe de The Pew Charitable Trusts titulado «EU fisheries management improves but still lags behind scientific advice» de 2019 indicaba que el porcentaje de límites de capturas en que en la propuesta de la Comisión superaba los límites indicados en el asesoramiento científico se iba reduciendo con el tiempo. El informe indicaba que el porcentaje de límites de capturas establecidos por el Consejo que superaba el asesoramiento científico también se iba reduciendo, pero a pesar de ello, representaba el 42 % de las poblaciones en el Atlántico nordeste en 2019.

Numerosas acciones de la UE no han logrado reducir la sobreexplotación pesquera en el Mediterráneo

59 Según las conclusiones del CCTEP en su informe de 2019 sobre la supervisión de los resultados de la PPC, las poblaciones de peces del Mediterráneo se encontraban todavía en una mala situación⁵⁹. La Comisión evaluó que la actividad en el Mediterráneo y el mar Negro es 2,2 veces superiores a una pesca compatible con los niveles del rendimiento máximo sostenible; y de 2003 a 2016 la biomasa de las poblaciones de peces no registró un incremento significativo⁶⁰. La AEMA comunicó

⁵⁹ STECF-ADhoc-19-01.

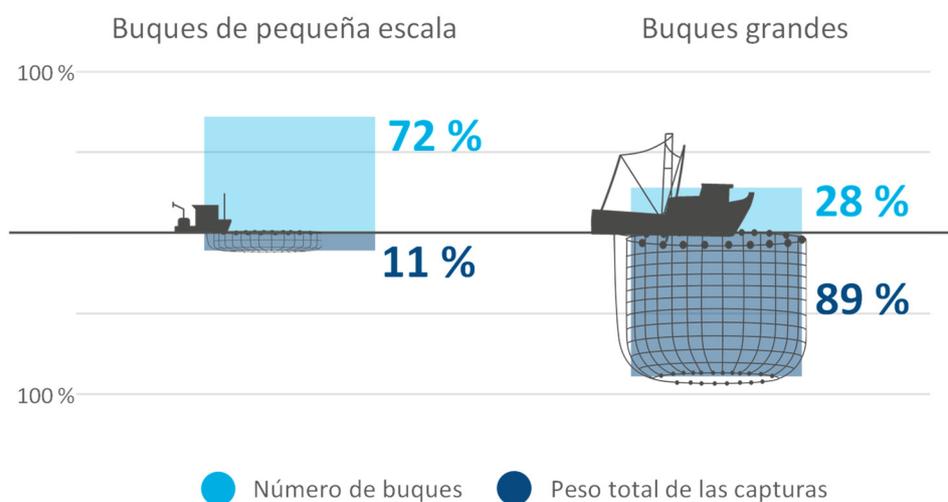
⁶⁰ COM(2019) 274 final de 7 de junio de 2016.

en 2020 que solo el 6 % de las poblaciones evaluadas en el Mediterráneo cumplía los criterios del rendimiento máximo sostenible⁶¹.

60 El CCTEP observó las limitaciones del **régimen de esfuerzo pesquero** que se utiliza en el Mediterráneo y sugirió que se consideraran alternativas basadas en capturas (TAC). La Comisión propuso tales medidas en sus propuestas para el plan de gestión plurianual de la UE en el Mediterráneo occidental y en el Adriático, pero fueron rechazadas por los colegisladores. El CCTEP ha comunicado que las reducciones en el esfuerzo pesquero no se traducen automáticamente en menos capturas⁶².

61 El CCTEP estimó que en 2016, la flota de la UE de pequeña escala que opera en el Mediterráneo estaba compuesta por unos 17 500 buques⁶³. Los buques grandes capturan un número significativamente mayor de peces que los buques pequeños. La **ilustración 11** muestra los porcentajes aproximados de la flota total por número y el porcentaje total de capturas por los buques grandes y pequeños.

Ilustración 11 - Buques de UE en el Mediterráneo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo (a partir de la información recogida en el informe STECF 18-07).

62 Los Estados miembros deberían supervisar los desembarques en sus puertos y la legislación de la UE requiere que todos los productos de pesca se registren o se vendan

⁶¹ AEMA: «Marine messages II», 2020, p. 17.

⁶² Véanse los informes del CCTEP: PLEN 17-02, PLEN 18-01, STECF 18-09 y STECF 18-13.

⁶³ CCTEP: «The 2018 Annual economic report on the EU fishing fleets» (STECF 18-07), p. 163.

por primera vez en una lonja o a compradores autorizados u organizaciones de productores⁶⁴. En consecuencia, las autoridades de los Estados miembros y los gestores de los lugares de desembarque deberían ser capaces de producir bases de datos amplias referentes a las capturas. En 2017, el CCTEP observó avances en la evaluación de poblaciones del Mediterráneo pero también que los datos disponibles no son lo bastante fiables, ya que la información sobre la pesca resulta a menudo parcial e imprecisa y las series temporales son relativamente breves⁶⁵. También señaló que la supervisión efectuada por los Estados miembros en cuanto a los niveles de esfuerzo de gran parte de la flota mediterránea de la UE era insuficiente⁶⁶.

63 En 2019, el CCTEP revisó a posteriori 22 **planes nacionales de ordenación** aprobados en virtud del MedReg. El CCTEP concluyó que, en la mayor parte de los casos, los planes más antiguos de ordenación nacional conforme al Reglamento del Mediterráneo no contribuyeron a la mejora del mal estado de las poblaciones del Mediterráneo. Además, señaló que el lanzamiento de algunos de estos planes estaban vinculados a peticiones de derogación de las disposiciones del MedReg⁶⁷.

64 El MedReg intenta proteger las zonas de reproducción y los **hábitats sensibles**⁶⁸. Exigía que los Estados miembros facilitasen a la Comisión, a 31 de diciembre de 2007, información relevante para establecer tales zonas de reproducción, y que el Consejo, para el final de 2008, designara «las zonas protegidas de pesca que fundamentalmente quedan fuera de los mares territoriales de los Estados miembros, especificando los tipos de actividades pesqueras prohibidas o autorizadas en dichas zonas». Los Estados miembros no han facilitado esta información a la Comisión.

65 En 2019 la UE aprobó un **plan plurianual** para seis especies que vivían cerca del fondo marino en el Mediterráneo occidental⁶⁹. El plan contiene disposiciones de salvaguardia⁷⁰ para adoptar medidas correctoras (como las vedas) cuando el asesoramiento científico muestre que las poblaciones están amenazadas, pero hay

⁶⁴ Véase el preámbulo (21) y el artículo 59 del Reglamento del Consejo (CE) n.º 1224/2009.

⁶⁵ Véase STECF 17-02.

⁶⁶ Véase STECF PLEN 17-02.

⁶⁷ Véase STECF PLEN 19-01.

⁶⁸ Véase el preámbulo (18) y los artículos 5 y 6 del Reglamento (CE) n.º 1967/2006 del Consejo.

⁶⁹ Reglamento (EU) 2019/1022, aprobado el 20 de junio de 2019.

⁷⁰ Artículos 17 y 6.

dificultades para supervisar las capturas y obtener datos de calidad (véase el apartado 62). La Comisión evaluará el plan en 2024, muy cerca de la fecha prevista para conseguir los niveles del rendimiento máximo sostenible de la pesca, de 1 de enero de 2025.

66 Las medidas técnicas son las normas que rigen cómo y cuándo los pescadores profesionales pueden faenar. La UE aprobó en 2019 el Reglamento sobre medidas técnicas⁷¹, aplicable en todas las aguas de la UE. Uno de los objetivos del Reglamento sobre medidas técnicas es que la ordenación pesquera contribuyan a la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina y de las Directivas sobre aves y hábitats⁷².

67 Antes de aprobarse el Reglamento sobre medidas técnicas, no había un mecanismo para supervisar los avances. Este Reglamento faculta a la Comisión para aprobar actos delegados, en caso necesario⁷³, e introduce la información trienal. El primer informe trienal está previsto en 2020.

68 El Reglamento del Mediterráneo⁷⁴ y el Reglamento de la CGPM⁷⁵ contienen otras medidas técnicas que se aplican solamente en estas zonas. La UE interviene como parte en la CGPM pero tiene derecho a aprobar normas más estrictas si considera que las medidas de la CGPM no son suficientes para prevenir los efectos destructivos de la actividad pesquera⁷⁶. Se dispone de margen para que las medidas técnicas contribuyan más eficazmente a minimizar el impacto negativo medioambiental de la pesca en el medio marino del Mediterráneo.

69 Los datos de pesca se obtienen conforme al Reglamento de control⁷⁷ y al Reglamento marco para la recopilación de datos. La evaluación realizada por la

⁷¹ Reglamento (UE) 2019/1241.

⁷² Véase el artículo 3, letra d).

⁷³ Véanse, por ejemplo, los artículos 10 (apartado 4), 12 (apartado 2), 15 (apartado 2), 23 (apartados 1 y 5), 27 (apartado 7) y 31 (apartado 4).

⁷⁴ Reglamento n.º 1967/2006.

⁷⁵ Reglamento n.º 1343/2011.

⁷⁶ COM(2007) 604 final de 17 de octubre de 2007: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre [Prácticas pesqueras destructivas en alta mar y protección de los ecosistemas vulnerables de los fondos marinos](#).

⁷⁷ STECF PLEN 17-02.

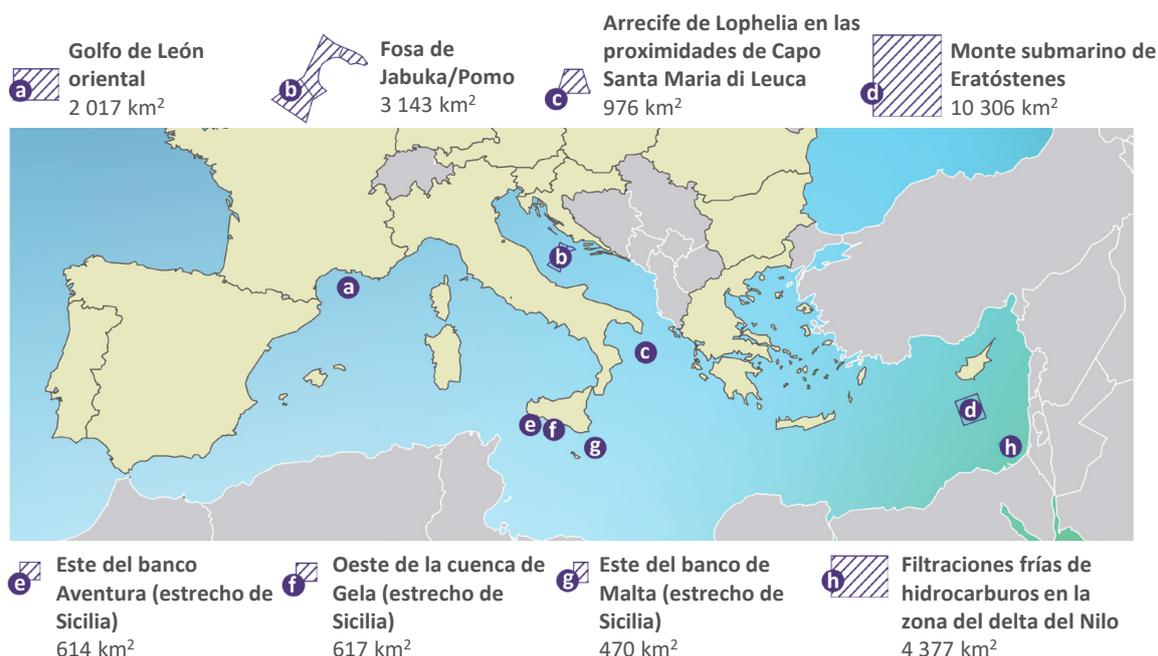
Comisión en 2017 acerca del Reglamento de control concluía que no era totalmente adecuado a su objetivo⁷⁸, y pidió a la Comisión que propusiera un Reglamento nuevo⁷⁹. Un problema particular es la exención de declaración para los buques con eslora inferior a 12 m y por las capturas inferiores a 50 kg. La propuesta, que aún está en proceso legislativo, contiene disposiciones que refuerzan la supervisión de la actividad pesquera a pequeña escala e introduce el requisito de que todos los buques cuenten con un sistema de localización de buques.

70 Hasta el momento, la CGPM ha establecido ocho zonas restringidas de pesca (como la de Jabuka/Pomo Pit) para proteger hábitats de mares profundos sensibles y hábitats pesqueros esenciales, que cubren aproximadamente el 1 % del mar Mediterráneo (véase la *ilustración 12*). Además, desde 2005, la CGPM ha prohibido el uso de dragas remolcadas y redes de arrastre en todas las aguas de profundidades superiores a los 1 000 m (que representa el 59 % del mar Mediterráneo y del mar Negro) para proteger hábitats poco conocidos del fondo marino.

⁷⁸ COM(2017) 192 final de 24 de abril de 2017: Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. [Aplicación y evaluación del Reglamento \(CE\) n.º 1224/2009 del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, en virtud de lo previsto en su artículo 118.](#)

⁷⁹ COM(2018) 368 final de 30 de mayo de 2018.

Ilustración 12 - Zonas restringidas de pesca según la CGPM

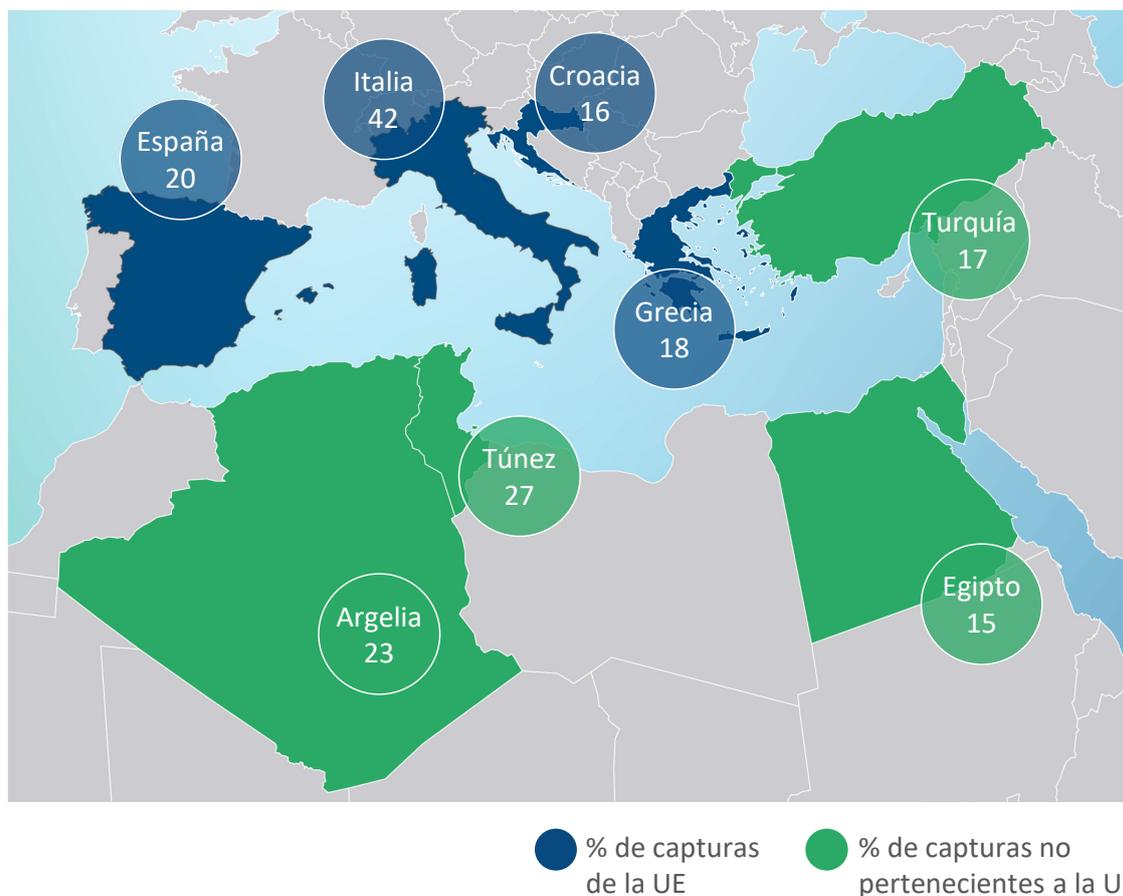


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, adaptado del archivo original de ilustraciones científicas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Reproducido previa autorización.

71 La ordenación compartida de la pesca con países no pertenecientes a la UE es una dificultad añadida en el Mediterráneo. En 2017, las capturas de la UE suponían aproximadamente el 52 % de las capturas del Mediterráneo por peso. Como se aprecia en la *ilustración 13*, cuatro Estados miembros representan casi todas las capturas de la UE y otros cuatro suponen más del 80 % de las capturas de buques de terceros países⁸⁰.

⁸⁰ *Fuente:* Base de datos de la CGPM.

Ilustración 13 - Principales naciones pesqueras del Mediterráneo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de la [base de datos proporcionada por la CGPM](#).

Las herramientas de la UE para enfrentarse al exceso de capacidad pesquera no están estrechamente relacionadas con las necesidades regionales y los efectos medioambientales.

72 La PPC tiene por objetivo prevenir la sobreexplotación de los recursos marinos ajustando la capacidad pesquera de las flotas a unos niveles de captura coherentes con el rendimiento máximo sostenible⁸¹. En su [informe anual de actividades de 2017](#), los servicios de la Comisión observaron que el exceso de la capacidad es una de las principales causas de la sobreexplotación pesquera en el mar Mediterráneo, dado que se confía en el esfuerzo pesquero para regular la mortalidad por pesca.

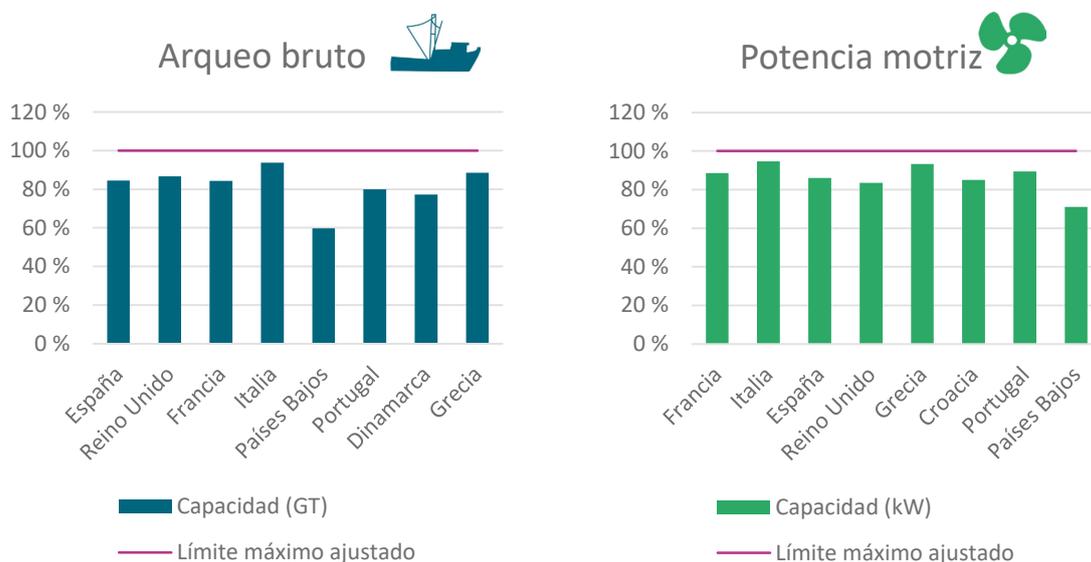
73 La PPC obliga a los Estados miembros a ajustar la capacidad de sus flotas en función de las posibilidades de pesca a su disposición. Establece límites de la capacidad pesquera por Estado miembro, en cuanto a tonelaje y potencia de motor; y requiere a

⁸¹ Véase el punto 5, la letra d), del artículo 2 de la PPC.

los Estados miembros que apliquen un «sistema de entrada y salida»⁸², de manera que solamente pueda entrar capacidad nueva en sus flotas después de retirarse una capacidad equivalente. Los límites máximos de capacidad se reducen cuando los buques se desguazan con ayuda pública.

74 Al final de 2019, las capacidades de las flotas se situaban dentro de los límites máximos ajustados de capacidad en general, un 21 % inferior en cuanto a tonelaje y un 15 % en cuanto a potencia del motor. Por lo tanto, estos límites máximos proporcionan escasos incentivos para los Estados miembros para emprender acciones sobre la capacidad pesquera (véase la *ilustración 14*).

Ilustración 14 - Límites máximos y capacidades de las principales flotas pesqueras en 2019



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir del [registro de la flota de la UE](#).

75 El sistema de entrada y salida no contiene condiciones específicas para el Mediterráneo, donde las presiones pesqueras son más graves que en el Atlántico, y permite que los buques inactivos sean reemplazados por buques nuevos y que estos utilicen técnicas más nocivas. Por ejemplo, permitir la entrada en la flota de un nuevo arrastrero demersal para sustituir a un cerquero de jareta provocará un daño mayor en los hábitats de los fondos marinos. La PPC permite que la Comisión apruebe actos de ejecución que establezcan normas para la aplicación del régimen, pero todavía no lo ha hecho⁸³.

⁸² Artículo 23 de la PPC.

⁸³ Véase el artículo 23, apartado 2, de la PPC.

Una pequeña parte de la financiación de la UE se utiliza para apoyar la conservación marina

76 El apoyo financiero debería abordar las necesidades reales y contribuir a acciones que mejoren la conservación marina. En su auditoría, el Tribunal ha examinado si la utilización de los programas del FEMP, LIFE e Interreg en los cuatro Estados miembros visitados contribuyó a la conservación marina.

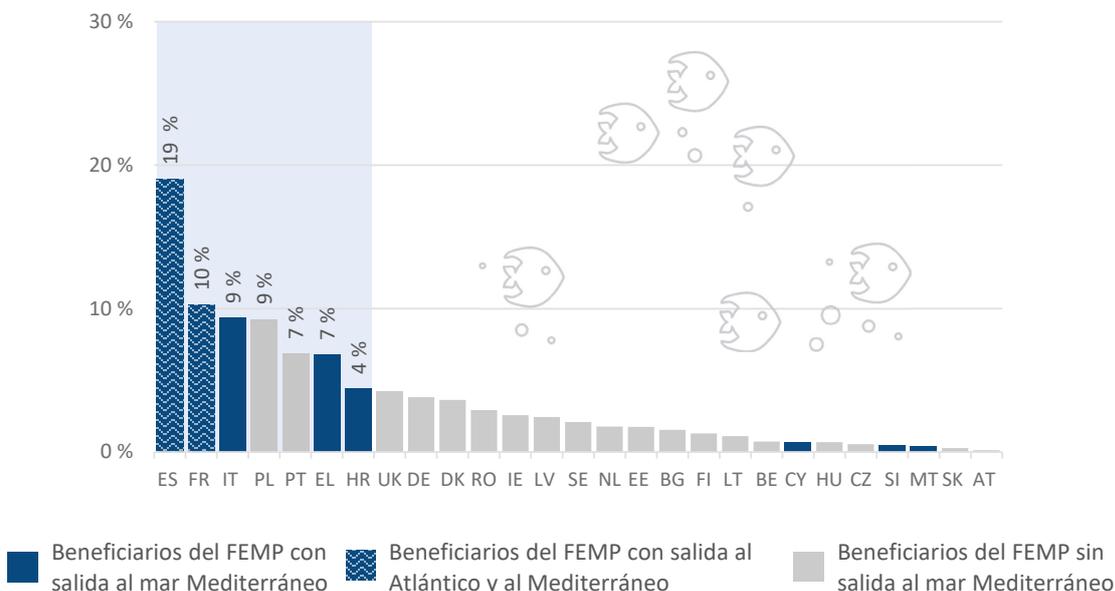
77 El FEMP apoya la consecución de los objetivos de la PPC, incluido el de minimizar los impactos negativos de las actividades pesqueras en el ecosistema marino, y garantiza que la pesca evite la degradación del medio marino⁸⁴. El FEMP no debería destinarse a la financiación de acciones que incrementen la capacidad pesquera de un buque⁸⁵.

78 La financiación total del FEMP para el período comprendido entre 2014 y 2020 supera los 6 000 millones de euros. Cinco de los siete mayores destinatarios de la financiación del FEMP son países de la costa mediterránea (véase la *ilustración 15*), de los cuales, los dos mayores destinatarios están bañados por la costa atlántica y la mediterránea.

⁸⁴ Artículo 2, apartado 3, del Reglamento de la PPC.

⁸⁵ Véase el artículo 1 del Reglamento del FEMP (Reglamento (UE) n.º 508/2014).

Ilustración 15 – Las cuantías más elevadas del FEMP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de «La política pesquera común en datos y cifra», UE, 2018.

79 El FEMP apoya las actividades de pesca y de acuicultura. El FEMP tiene por finalidad apoyar a la Directiva marco sobre la estrategia marina y contribuir a proteger el medio marino⁸⁶. El fondo puede ofrecer apoyo directo a medidas de conservación e indirecto a otras medidas útiles (incluidas las de conocimientos científicos, recopilación de datos y supervisión y cumplimiento)⁸⁷. Estimamos que, para finales de 2019, los cuatro Estados miembros visitados habían destinado aproximadamente el 6 % de su financiación total del FEMP a las medidas de conservación vinculadas de manera más directa a la Directiva marco sobre la estrategia marina y las Directivas sobre aves y hábitats⁸⁸ y un 8 % adicional en medidas con un impacto menos directo en la conservación. De estas, los Estados habían utilizado menos de 2 000 millones de euros (0,2 %) para limitar el impacto de la pesca sobre el medio marino (véase la [ilustración 16](#)). Un estudio financiado por la Comisión⁸⁹ de 2020 constató que

⁸⁶ Preámbulo (10) del FEMP.

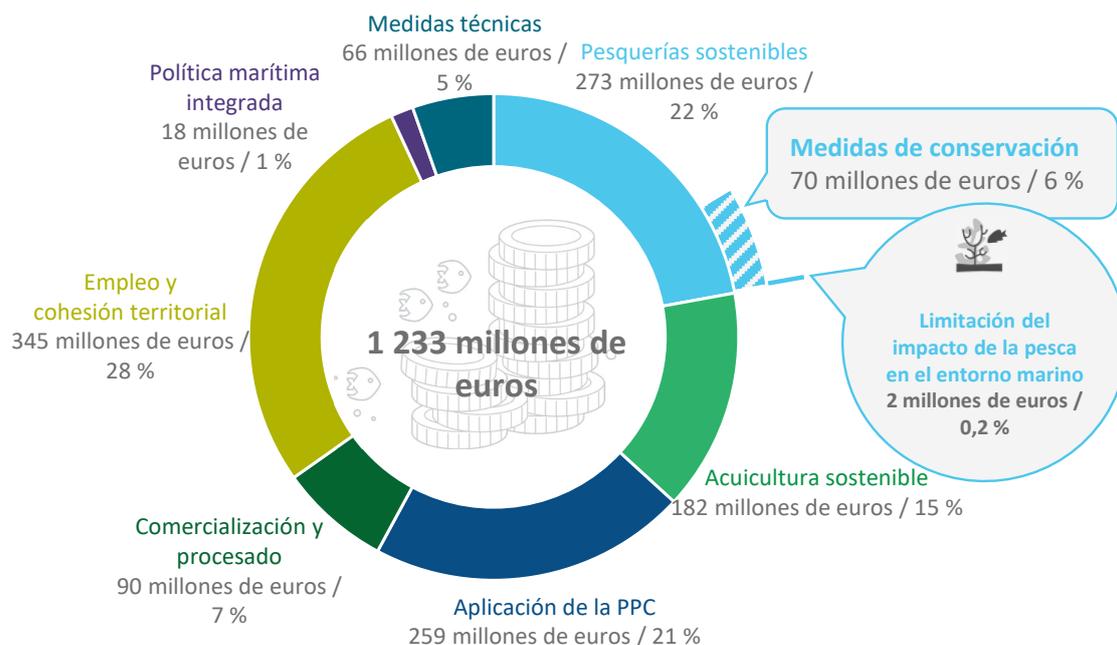
⁸⁷ Artículo 6 del Reglamento de FEMP.

⁸⁸ Artículos 37 a 40 del Reglamento del FEMP, respectivamente «Ayuda a la concepción y aplicación de medidas de conservación y de cooperación regional»; «Limitación del impacto de la pesca en el medio marino y adaptación de la pesca a la protección de especies»; «Innovación relacionada con la conservación de los recursos biológicos marinos»; «Protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas marinos y regímenes de compensación en el marco de actividades pesqueras sostenibles».

⁸⁹ Informe final «EMFF use for the protection of sensitive species», marzo de 2020.

para 2019, los Estados miembros de la UE habían destinado 14 millones de euros del FEMP a la protección de especies sensibles. En 2020, la AEMA identificó la necesidad de adaptar mejor la financiación del FEMP a la Directiva marco sobre la estrategia marina⁹⁰.

Ilustración 16 - Financiación del FEMP utilizada en los cuatro Estados miembros visitados (a fecha de 31.12.2019)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información recibida de los Estados miembros.

80 Como informamos en 2011, la capacidad excesiva de las flotas pesqueras de la UE había socavado la sostenibilidad de las poblaciones de peces⁹¹. El FEMP tenía como finalidad financiar la pesca sostenible y la aplicación de la política pesquera común entre 2014 y 2020⁹². Como algunas poblaciones de peces comerciales estaban sometidas a la sobreexplotación pesquera, una condición del fondo era que no podía utilizarse para aumentar la capacidad de captura de las flotas pesqueras. Por lo tanto, el fondo no apoyaba la construcción de nuevos buques ni el aumento de la capacidad pesquera de los buques ya existentes⁹³.

⁹⁰ AEMA: «Marine messages II», 2020, p. 53.

⁹¹ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 12/2011: «¿Han contribuido las medidas de la UE a adaptar la capacidad de las flotas pesqueras a las posibilidades de pesca existentes?»

⁹² Reglamento del FEMP: artículo 5.

⁹³ Reglamento del FEMP, artículo 11.

81 La propuesta de la Comisión para un nuevo fondo en el período comprendido entre 2021 y 2027 excluía también el apoyo financiero para cualquier incremento de la capacidad pesquera de los buques existentes y preveía un apoyo financiero para la primera adquisición de buques pesqueros costeros de pequeña escala en determinadas condiciones⁹⁴. En junio de 2019, las conclusiones del Consejo⁹⁵ sobre la propuesta de la Comisión preveían apoyo financiero para la primera adquisición de buques pesqueros en determinadas condiciones e introducían una excepción a la exclusión de la ayuda si aumenta la capacidad pesquera. En la fecha de nuestra auditoría, las autoridades competentes aún no habían aprobado la legislación. Observamos que la prestación de ayuda a la adquisición de buques pesqueros e incrementos de la capacidad pesquera puede dar lugar a una mayor presión sobre las poblaciones de peces y los hábitats marinos vulnerables.

82 El programa LIFE⁹⁶ es la herramienta de la UE dirigida de manera más específica a apoyar los proyectos medioambientales. Desde 2014, el programa LIFE ha creado [proyectos integrados](#) que tienen el objetivo específico apoyar, con mayores importes de financiación, a los Estados miembros de la UE para que apliquen la legislación medioambiental y relativa al clima. Tres de los cuatro Estados miembros visitados han promovido proyectos de este tipo con acciones de protección marina: [LIFE-IP Intemares](#) en España; [LIFE IP Marine Habitats](#) en Francia; [LIFE-IP Azores Natura](#) en Portugal. En los cuatro Estados miembros visitados, comprobamos buenos ejemplos de proyectos de financiación con LIFE de la UE que guardan relación con la protección marina; el Tribunal también observó que la financiación del Interreg se empleaba adecuadamente. El [recuadro 10](#) ofrece ejemplos en los que la financiación de la UE marcó la diferencia.

⁹⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 508/2014. COM(2018) 390 final de 12.6.2018: artículos 13 y 16.

⁹⁵ Conclusiones del Consejo sobre la propuesta de la Comisión para un nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, junio de 2019.

⁹⁶ Reglamento (UE) n.º 1293/2013.

Recuadro 10

La financiación de la UE puede marcar una diferencia

En el Archipiélago de las Berlengas (lugar de la red Natura 2000 en Portugal), la UE cofinanció el **proyecto LIFE Berlengas** con aproximadamente 700 000 euros. El proyecto tenía como objetivo restaurar la población de aves marinas y reducir su captura accidental. Las acciones recogidas en el programa implicaban erradicar especies invasivas (ratas negras) y controlar la población de depredadores. Al cabo del proyecto, una pareja de paíños de Madeira había vuelto a anidar en la isla principal. El proyecto redujo las capturas accidentales de aves marinas en la pesca mediante red de cerco con jareta, utilizando una cometa que imitaba a un depredador. La estrecha colaboración entre biólogos y pescadores ayudó a aumentar la concienciación sobre estas capturas accidentales.

Primera cría de paíño de Madeira nacida en Berlenga



© Ana Isabel Fagundes.

«Cometa» que imita a un depredador



© Elisabete Silva.

La UE cofinanció unos 3,5 millones de euros del proyecto **FISHMPABLU2** de Interreg, en el que participaban 11 zonas marinas protegidas en seis países mediterráneos (Grecia, España, Francia, Croacia, Italia y Eslovenia). El proyecto tenía por objetivo promover la pesca sostenible a pequeña escala dentro de las zonas marinas protegidas y alrededor de ellas, probando diferentes tipos de medidas (por ejemplo, compromiso de los pescadores en la vigilancia y supervisión, en la adopción de decisiones, en la sustitución de los artes de pesca, en la reducción del esfuerzo pesquero, etc.). El proyecto preparó un manual de gobernanza para cada medida, destinada a los directores de las zonas marinas protegidas y a pequeños pescadores.

Conclusiones y recomendaciones

83 En esta auditoría se examinó si era adecuada la concepción del marco de la Unión Europea que aborda las principales presiones sobre la biodiversidad y los hábitats marinos, si en la práctica se aplicaba correctamente a determinados lugares del Atlántico y del Mediterráneo, y si se obtenían resultados por la utilización de fondos de la Unión Europea. Organismos científicos acreditados han identificado la pesca como una presión fundamental en el entorno marino. Por tanto, cuando se examina el marco político, la financiación de la UE y la forma en que estos se han aplicado, prestamos especial atención a las cuestiones de la pesca.

84 A pesar de que estaba en vigor un marco para proteger el medio marino, las acciones de la UE no habían servido para restaurar los mares a un buen estado medioambiental, ni la pesca se había ajustado a unos niveles sostenibles en todos los mares. Constatamos que las acciones de la UE habían contribuido al progreso en el Atlántico, donde muchas poblaciones de peces se han estabilizado o incluso mejorado, pero en el Mediterráneo no hay indicios significativos de progreso.

85 Las zonas marinas protegidas son las medidas de conservación marina más emblemáticas. Conforme a la Directiva marco sobre la estrategia marina, los Estados miembros están obligados a crear redes coherentes de zonas de este tipo; y la UE tenía el objetivo de proteger el 10 % de sus zonas marinas para 2020. Nuestra evaluación del papel de las zonas marinas protegidas coincide con la Agencia Europea de Medio Ambiente, que identificó la carencia de una red de zonas marinas protegidas que fuera eficaz, y que estuviera bien ordenada y bien conectada (véanse los apartados **31** a **38**). Como consecuencia, ofrecieron escasa protección a la biodiversidad marina.

86 Los Estados miembros no pueden imponer restricciones a la actividad pesquera fuera de sus aguas territoriales sin mantener debates multilaterales. Tal situación complica la protección del medio marino (véase el apartado **39**).

87 La legislación de la UE (tanto la política pesquera común como la de biodiversidad marina) contiene disposiciones específicas que tienen por finalidad coordinar las medidas relativas a la pesca con algunas para proteger el medio marino. Constatamos que, en la práctica, las disposiciones del artículo 11 de la PPC y del artículo 15 de la Directiva marco sobre la estrategia marina no habían funcionado según lo previsto en las zonas examinadas, lo cual debilitaba la coordinación entre esos ámbitos políticos (véanse los apartados **40** a **46**).

88 La red Natura 2000 establecida por las Directivas sobre aves y hábitats es la piedra angular sobre la que reposan todos los esfuerzos de la UE para proteger la biodiversidad. Otra legislación de la UE contiene disposiciones de protección que se refieren a las especies y a los hábitats enumerados en estas Directivas. El Tribunal ha observado que las listas de especies y hábitats amenazados que se crearon hace más de 25 años no tienen en cuenta los conocimientos científicos. Así pues, esta legislación no protege algunas especies amenazadas (véanse los apartados [47](#) a [51](#)).

Recomendación 1 – Identificar las modificaciones normativas y administrativas necesarias para proteger las especies y los hábitats sensibles

Con el fin de fortalecer los vínculos entre la política medioambiental y la política de pesca, la Comisión debería identificar, junto con los Estados miembros, los cambios administrativos y normativos necesarios para proteger las especies y los hábitats sensibles, que:

- faciliten una aplicación más rápida de las medidas de conservación con arreglo a la PPC y la Directiva marco sobre la estrategia marina;
- amplíen la protección a más especies (en particular a las clasificadas como en peligro crítico) y hábitats a la luz de los actuales conocimientos científicos.

Plazo previsto de aplicación: 2022

89 En el Atlántico, donde la ordenación de la pesca está vinculada a los límites sobre las capturas permisibles, se ha observado una mejora apreciable de las poblaciones de peces, y la Comisión espera que la pesca sostenible cubra el 99 % de los desembarques de capturas exclusivamente de la UE y el 73 % de las poblaciones biológicas. En lo que se refiere a las poblaciones de peces sobre las que se dispone de un valor aconsejado de rendimiento máximo sostenible, la biomasa de la población va aumentando. Sin embargo, observamos que el valor aconsejado de rendimiento máximo sostenible no estaba disponible para más de la mitad de las poblaciones biológicas, muchas de las poblaciones seguían sometidas a la sobreexplotación pesquera y no se cumpliría el objetivo general de pesca para todas las poblaciones acorde al valor aconsejado de rendimiento máximo sostenible para 2020 (véanse los apartados [52](#) a [58](#)).

90 En el Mediterráneo, el órgano científico relevante de la UE (el CCTEP) dictaminó en 2019 que la pesca se situaba en el doble de los niveles sostenibles (véanse los apartados [59](#) y [60](#)).

91 Constatamos que la acción de la UE no había creado las zonas protegidas de pesca en su territorio, como requiere el Reglamento del Mediterráneo de 2006. Pueden crearse zonas restringidas de pesca de las cuencas marítimas mediante otras herramientas. La CGPM también permite la creación de zonas restringidas de pesca teniendo en cuenta el asesoramiento científico. Desde 2019, el plan plurianual del Mediterráneo occidental ofrece un instrumento alternativo a la creación de zonas restringidas de pesca. Este plan retrasa el objetivo general de conseguir el rendimiento máximo sostenible desde 2020 hasta el 1 de enero de 2025. La Comisión evaluará el plan en 2024, cerca de este nuevo plazo (apartados [61](#) y [65](#)).

92 Se dispone de margen para que las medidas técnicas contribuyan más eficazmente a minimizar el impacto negativo medioambiental de la pesca en el medio marino del Mediterráneo. Las medidas técnicas aplicables al Mediterráneo son difíciles de ejecutar de manera efectiva y no han sido suficientes aún para proteger los recursos marinos. En 2018, la Comisión proponía un nuevo Reglamento de control, que abordaba algunos de las insuficiencias de la pesca en el Mediterráneo, especialmente mediante la supervisión las capturas pesqueras y la posición de los buques (apartados [66](#) a [69](#)).

93 La UE y sus Estados miembros, así como otras naciones mediterráneas, forman parte de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM). Las zonas restringidas de pesca que establece la CGPM cubren aproximadamente el 1 % del Mediterráneo; y la CGPM ha prohibido algunas técnicas pesqueras perjudiciales (apartado [70](#)) en todas las aguas de profundidad superior a los 1 000 m (lo que representa el 59 % del mar Mediterráneo y del mar Negro).

94 La capacidad pesquera de la UE y el régimen de entrada/salida no estaban diseñados para responder a las circunstancias específicas de los mares regionales de la UE, ni tomaban en consideración el impacto medioambiental de los diferentes tipos de técnicas pesqueras (apartados [72](#) a [75](#)).

Recomendación 2 – Mejorar las medidas de protección en el Mediterráneo

Dada la prolongada degradación de los ecosistemas marinos del Mediterráneo, la Comisión, junto con los correspondientes Estados miembros, debería:

- o examinar la necesidad de establecer zonas protegidas de pesca adicionales en la cuenca del Mediterráneo;
- o comunicar periódicamente los avances logrados y la necesidad de medidas correctoras, conforme al plan plurianual para el Mediterráneo occidental, con el fin de identificar y adoptar medidas correctoras.

Plazo previsto de aplicación: 2023

95 Las políticas de la UE indican que la financiación de la UE debería apoyar la protección del medio marino. La UE tiene muchas herramientas para proceder a ello. El FEMP está adaptado para apoyar los objetivos de la PPC. El fondo puede ofrecer apoyo directo e indirecto a las medidas de conservación. De los cuatro Estados miembros visitados, estimamos que el 6 % de la financiación total del FEMP se había destinado al final de 2019 a medidas directamente relacionadas con la conservación y otro 8 % tuvo una relación indirecta con los objetivos de conservación (apartados **76** a **79**).

96 La sobrecapacidad de la flota pesquera del Mediterráneo es un factor de la sobreexplotación pesquera. El Tribunal observó que la propuesta de la Comisión para una nueva financiación en el período de programación comprendido entre 2021 y 2027 conserva en gran medida las actuales limitaciones para los aumentos de financiación aplicables a la capacidad pesquera (apartados **80** y **81**).

97 El programa LIFE de la UE tiene por objetivo prestar apoyo a los proyectos medioambientales, en particular mediante proyectos integrados. Interreg también puede financiar proyectos que presten apoyo al medio marino. Detectamos ejemplos de un empleo adecuado de estos fondos en los Estados miembros visitados (apartado **82**).

Recomendación 3 – Aumento de la financiación potencial de la UE

En el contexto del ejercicio de programación del siguiente FEMP y con los Estados miembros, la Comisión debería identificar la forma de aumentar la contribución de la financiación del FEMP a los objetivos de conservación marina.

Plazo previsto de aplicación: 2023

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el día 28 de octubre de 2020.

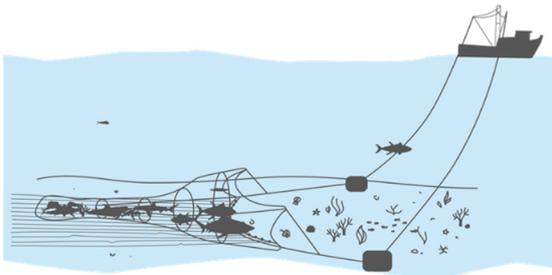
Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

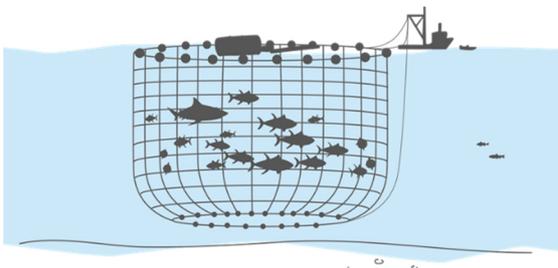
Anexos

Anexo I — Técnicas de pesca

Este anexo explica brevemente las principales características de algunas técnicas pesqueras⁹⁷.

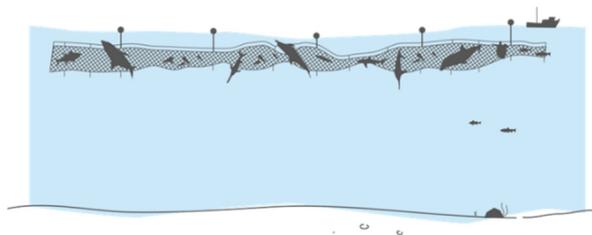


El **arrastre de fondo** es una red coniforme que se arrastra horizontalmente (por parte de uno o de dos barcos) por el fondo del mar. Normalmente, tiene dos alas en su parte anterior que se extienden desde la boca y ruedan hacia un copo estrecho y cerrado en el que se retiene la captura. La red está diseñada para capturar especies que viven en el fondo del mar o en sus proximidades.

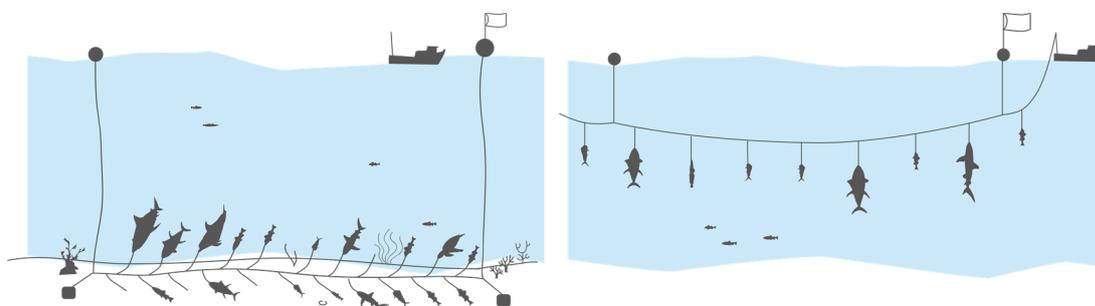


Una red de **cerco con jareta** es una red circular larga con relingas en los bordes superior e inferior. En su borde inferior tiene una serie de anillas atravesadas con cables o alambres de acero, y se utilizan para «cercar» o tirar del fondo de la red hasta cerrarla y realizar la captura. En general, es el aparejo más eficiente para la pesca en mar abierto lejos del fondo.

⁹⁷ A partir de la información del [sitio web de la FAO](#).



Las redes de **enmalle de deriva** consisten en una serie de redes que se mantienen más o menos verticales mediante flotadores situados en una línea superior («relinga superior») y de lastres situados en una línea inferior («relinga inferior»). Estas redes derivan con la corriente, normalmente cerca de la superficie o a media agua, capturando los peces que intercepta el enmalle. Las redes de deriva pueden estar fijadas al barco o bien pueden dejarse a la deriva de forma independiente y recuperarse después.



Un **palangre calado** consiste en un cordel principal larga con muchos ramales espaciados por igual («brazoladas»), con un anzuelo en el extremo de cada uno de los ramales. Pueden fijarse bien cerca del fondo o, de manera menos común, a media agua o cerca de la superficie. Su longitud puede oscilar entre unos centenares de metros en la pesca costera y más de 50 km en la pesca mecanizada a gran escala. En el caso del **palangre de deriva**, el cordel principal se mantiene cerca de la superficie o a cierta profundidad utilizando flotadores espaciados por igual.

Anexo II — Selección de zonas marinas protegidas

Subregiones marinas: Golfo de Vizcaya y costa de la Península Ibérica (VCI); Macaronesia (MAC); Mediterráneo occidental (MO)

Año: Año de la propuesta de lugar de importancia comunitaria

ESPAÑA

zona marina protegida de Natura 2000		Subregión	Año	Superficie marina (ha)
ES1200055	Cabo Busto-Luanco	VCI	2004	7 712
ES1110006	Complejo húmido de Corrubedo	VCI	1997	7 410
ES6200048	Valles submarinos del Escarpe de Mazarrón	MO	2000	154 082
ES0000020	Delta de l'Ebre	MO	2006	35 972
ES7020017	Franja marina Teno-Rasca	MAC (Islas Canarias)	1999	69 490

FRANCIA

zona marina protegida de Natura 2000		Subregión	Año	Superficie marina (ha)
FR5400469	Pertuis Charentais	VCI	1999	456 027
FR7200811	Panache de la Gironde et plateau rocheux de Cordouan (Système Pertuis-Gironde)	VCI	2008	95 256
FR9402013	Plateau du Cap Corse	MO	2008	178 265
FR9301613	Rade d'Hyères	MO	2002	44 958
FR9301602	Calanques et îles marseillaises, Cap Canaille et massif du Grand Caunet	MO	2003	39 512

ITALIA

zona marina protegida de Natura 2000		Subregión	Año	Superficie marina (ha)
IT5160002	Isola di Gorgona - area terrestre e marina	MO	1995	14 611
ITB010082	Isola dell'Asinara	MO	2002	11 862
IT5160018	Secche della Meloria	MO	2011	8 727
ITA010026	Fondali dell'isola dello Stagnone di Marsala	MO	1995	3 442
IT1344270	Fondali Punta Mesco - Rio Maggiore	MO	1995	546
IT1332674	Fondali Monte Portofino	MO	1995	544

PORTUGAL

zona marina protegida de Natura 2000		Subregión	Año	Superficie marina (Ha)
PTCON0062	Banco Popular	BIC	2015	2 292 778
PTCON0012	Costa Sudoeste	VCI	1997	163 870
PTCON0056	Peniche /Stª Cruz	VCI	1998	5 474
PTDES0001	Ilhas Desertas	MAC (Madeira)	1995	10 060
PTMIG0021	Reserva Nacional Marinha do Banco D. João de Castro (Canal Terceira - S. Miguel)	MAC (Azores)	1997	1 648

Siglas y abreviaturas

AEMA: Agencia Europea de Medio Ambiente

CCTEP: Comité Científico, Técnico y Económico de Pesca.

CGPM: Comisión General de Pesca del Mediterráneo

CIEM: Consejo Internacional para la Exploración del Mar

CMR: Convenios marinos regionales

CPANE: Comisión de Pesquerías del Atlántico del Nordeste

DAH: Directivas sobre aves y hábitats

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

ONU: Naciones Unidas.

OROP: Organización regional de ordenación pesquera competente

PPC: Política pesquera común

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

UE: Unión Europea

UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

ZEE: ZEE Zona Económica Exclusiva

Glosario

Biomasa de la población: El peso combinado de cada uno de los peces de una población que son capaces de reproducirse.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: Tratado multilateral concluido en 1982 bajo los auspicios de las Naciones Unidas que establece los derechos y responsabilidades de las naciones con respecto a su utilización de los mares y océanos marinos a la hora de establecer directrices sobre el medio ambiente y sobre la ordenación de sus recursos marinos naturales.

Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (Convención de Bonn): Tratado multilateral concluido en 1979 bajo los auspicios de las Naciones Unidas sobre la conservación de las especies migratorias en toda una serie de zonas que habitan.

Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Convenio de Berna): Tratado multilateral concluido en 1979 bajo los auspicios del Consejo de Europa sobre la conservación de las especies de fauna y flora silvestres y de sus hábitats, en particular aquellos que sean vulnerables o estén en peligro.

Convenio sobre la Diversidad Biológica: Tratado multilateral concluido en 1992 bajo los auspicios de las Naciones Unidas sobre la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

Convenios marinos regionales: Estructuras de cooperación para proteger el medio marino en las que participan los Estados miembros y los países vecinos que comparten aguas marinas. Los cuatro CMR europeos y el convenio OSPAR (convenio sobre la protección del medio marino del Nordeste Atlántico), HELCOM (convenio sobre la protección del medio marino de la zona del mar Báltico), el Convenio de Barcelona (Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo) y el Convenio de Bucarest (el Convenio para la Protección del Mar Negro).

Enfoque de ecosistemas para la ordenación pesquera: Se trata de un enfoque integrado que tiene en cuenta todo el ecosistema. El objetivo es mantener los ecosistemas en un estado sano, limpio, no tóxico, productivo y resistente, en el que se garantice que los beneficios obtenidos de los recursos marinos vivos son elevados, a la vez que el impacto de las operaciones pesqueras sobre los ecosistemas marinos es bajo y no supone un perjuicio para los ecosistemas en el futuro.

Esfuerzo pesquero: Medida de la actividad pesquera que tiene en cuenta la capacidad de un buque de una flota y el número de días que ha pasado pescando.

Especie pelágica: Especie marina que pasa la mayor parte de su vida lejos de la costa y del lecho marino.

Interreg: Conjunto de programas financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional que apoya la cooperación transfronteriza mediante la financiación de proyectos. Tienen por finalidad abordar de manera conjunta retos comunes y encontrar soluciones compartidas en diversos campos, incluido el medioambiental.

LIFE: Instrumento de financiación de la UE para las políticas marítimas y pesqueras desde 2014.

LIFE: Instrumento de financiación de la Unión Europea para el medio ambiente y la acción por el clima desde 1992.

Límites biológicos seguros: Conjunto de parámetros que, de respetarse en el ordenamiento de una población de peces, garantizan una baja probabilidad de colapso de esa población, aunque es menos restrictiva que el rendimiento máximo sostenible.

Organización regional de ordenación pesquera competente (OROP): Organizaciones internacionales constituidas por países con intereses pesqueros en una zona. Las OROP ordenan tanto las especies altamente migratorias (por ejemplo, la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico) como las poblaciones de peces según la zona geográfica (por ejemplo, la CPANE).

Peces demersales: Especie o grupo de peces que vive la mayor parte de su vida en el lecho marino o próximo a él.

Población biológica: Grupo de individuos pertenecientes a una especie en una zona especificada.

Régimen de entrada y salida: Marco legal para ordenar el tamaño de la flota pesquera de la Unión Europea con el fin de que se ajuste a determinados límites máximos, como el de asegurar que los Estados miembros no puedan añadir nuevos buques sin tener en cuenta la capacidad que se retira.

Régimen de esfuerzo pesquero: Enfoque para ordenar las poblaciones de peces que impone límites al esfuerzo pesquero.

Rendimiento máximo sostenible: La máxima cantidad de peces que se puede capturar de manera continua en las condiciones existentes sin agotar la población.

Total admisible de capturas (TAC): El volumen máximo que se puede capturar de una población de peces cada año conforme a la política pesquera común.

Zona económica exclusiva (ZEE): Zona de mar, inmediatamente a continuación de las aguas territoriales de un país costero, donde el país tiene determinados derechos y obligaciones conforme a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Zona marina protegida: Zona del mar designada, por ley o de otra forma, para la protección y el mantenimiento de la biodiversidad, los recursos naturales y los parajes declarados patrimonio cultural.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«EL MEDIO MARINO: LA PROTECCIÓN DE LA UE ES AMPLIA PERO POCO PROFUNDA»

RESUMEN

I. Efectivamente, la pesca normalmente se identifica como una de las presiones importantes sobre los mares de la UE, junto con otras como el daño del fondo marino (que probablemente se agrave con el aumento de las actividades marítimas distintas de la pesca), la contaminación (resultante de diversas actividades y causada por el enriquecimiento de nutrientes y contaminantes, los residuos marinos, en particular plásticos y microplásticos, la contaminación acústica submarina, etc.) y la propagación de especies exóticas. Esas otras presiones son ejercidas también por otros sectores de actividad distintos de la pesca, como el transporte marítimo, la energía, el turismo, la agricultura y la industria. Con el progreso tecnológico, surgen nuevas oportunidades para las actividades marítimas existentes y nuevas que generan una mayor competencia por el espacio marítimo, lo que constituye también una fuente de presión considerable sobre el medio marino.

Finalmente, el cambio climático tiene un impacto negativo general –a través del aumento del nivel del mar, la desoxigenación, la acidificación y el calentamiento de los océanos– sobre los mares, la biodiversidad, los ecosistemas costeros y marinos y los servicios que prestan. Por eso, solo un enfoque holístico e integrado, que abarque todas las actividades y aborde todas las presiones en un contexto de cooperación y coordinación reforzada y mejor gobernanza, dentro y fuera de la UE, puede marcar la diferencia. No obstante, debe también tenerse en cuenta que los mares son además una fuente importante de alimentos sanos que es vital para las personas y la economía.

III. La Comisión reconoce la importancia del trabajo del Convenio sobre la Diversidad Biológica y subraya la importancia crucial del marco mundial para la diversidad biológica posterior a 2020, así como la necesidad de establecer metas ambiciosas y realistas que dirijan la acción, concretamente en lo que atañe a la diversidad biológica marina y costera.

IV. Véase la respuesta de la Comisión en el apartado I.

V. La Comisión entiende que las «acciones de la UE» incluyen las medidas adoptadas por los Estados miembros y su responsabilidad de aplicar las disposiciones de la legislación medioambiental y pesquera.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados IV y VI, letra b).

Además de los importantes avances realizados en el Atlántico Nordeste, la Comisión destaca los recientes esfuerzos y logros en el Mediterráneo.

De manera similar, los indicadores basados en modelos de pesca sostenibles (las tendencias estimadas en la biomasa de las poblaciones de peces y las poblaciones de peces evaluadas que superan la mortalidad por pesca al rendimiento máximo sostenible) aportan una imagen más precisa del Atlántico Nordeste, mientras que los datos relativos a otras aguas de la UE como el Mediterráneo o el Mar Negro aún no son lo suficientemente representativos para ser considerados para el seguimiento.

En cuanto a los aspectos del FEMP, la Comisión señala que corresponde a los Estados miembros dirigir los fondos de la UE disponibles o hacer uso de ellos.

VI. a) Como se refleja en el reciente Informe relativo a la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina [COM(2020) 259] y en la evaluación del control de adecuación de las Directivas de

la UE sobre aves y hábitats, los principales desafíos para lograr un buen estado medioambiental o de conservación están relacionados con las deficiencias de aplicación y la falta de ambición y recursos, y no con problemas importantes en el marco político.

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 16 y 20 del informe.

La Comisión ha iniciado la evaluación y posible revisión de la Directiva marco sobre la estrategia marina y explorará la existencia de lagunas políticas.

La Comisión está de acuerdo en que es necesario mejorar la eficacia de las zonas marinas protegidas y la coherencia de sus redes, y este es uno de los principales objetivos de la nueva estrategia sobre la biodiversidad.

b) La Comisión señala que se han logrado avances significativos en el Atlántico Nordeste y que la situación de las poblaciones de peces ha mejorado de modo significativo. Mientras que en 2009 solo había cinco TAC sostenibles fijados de acuerdo con el rendimiento máximo sostenible, en 2020 este número asciende a 62 TAC.

Solo algunas poblaciones de peces siguen estando sobreexplotadas y, en este ámbito, la Comisión está trabajando junto con el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) para obtener información científica más completa sobre el estado de las poblaciones a fin de mejorar su gestión.

c) Si bien las altas tasas de pesca afectan el estado de las poblaciones en el Mediterráneo, hay que considerar el contexto general, especialmente en el marco de la nueva iniciativa política puesta en marcha con la Declaración MedFish4Ever de 2017 y el gran número de nuevas medidas de gestión adoptadas a nivel de cuenca a través de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM). No obstante, estas medidas son recientes y se requiere más tiempo para que se traduzcan en un mejor estado de las poblaciones de peces.

El esfuerzo pesquero es uno de los instrumentos de ordenación de la pesca en el Mediterráneo, pero no es el único. En concreto, el Reglamento sobre el Mediterráneo establece normas únicas para la protección de los hábitats y las zonas costeras. Las medidas técnicas previstas en el Reglamento de medidas técnicas, también son una importante herramienta de gestión de la pesca.

d) La Comisión señala que el FEMP es el instrumento para apoyar la política pesquera común y la consecución de todos sus objetivos, es decir, contribuir a la sostenibilidad económica, social y medioambiental de la pesca. Dentro de este ámbito de aplicación, apoya activamente la biodiversidad y el medio marino, así como la mitigación de los daños causados por el sector pesquero.

VII. La Comisión acepta las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE).

INTRODUCCIÓN

01. La UE promueve también la cooperación regional para el uso sostenible de los océanos en las estrategias de las cuencas marinas (es decir, la Estrategia Marítima Atlántica, la iniciativa WestMed y la Agenda Marítima Común para el Mar Negro) y las estrategias macrorregionales.

05. Si bien la UE tiene la competencia exclusiva en el ámbito de la conservación de los recursos biológicos marinos, al mismo tiempo, las facultades de la Comisión están restringidas, por ejemplo, mediante el sistema de recomendaciones conjuntas que la Comisión puede aceptar o rechazar. Claramente, entre los objetivos de la PPC se incluyen no solo objetivos medioambientales, sino también socioeconómicos.

07. Véase la respuesta de la Comisión al apartado I (resumen).

09. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 84.

10. La PPC es una de las políticas comunes de la Unión. De conformidad con el artículo 39, apartado 1, letra d) y apartado 2, letra c) del TFUE, su objetivo es garantizar que la pesca y la acuicultura sean sostenibles a largo plazo desde el punto de vista medioambiental, económico y social y que proporcionen una fuente de alimentos sanos para los ciudadanos de la UE.

11. La Comisión desea subrayar lo siguiente:

1) A fin de garantizar que las decisiones de ordenación pesquera se basen en el mejor asesoramiento científico disponible, es necesaria una extensa recogida de datos. A este respecto, los Estados miembros deben recabar datos a través del marco de recopilación de datos. Los organismos científicos consultivos utilizan estos datos para emitir el asesoramiento científico en el que la Comisión basa sus propuestas, incluido el establecimiento de las posibilidades de pesca anuales.

2) Los científicos aún no están en condiciones de proporcionar asesoramiento sobre el RMS de todas las poblaciones. En el caso de un número reducido de poblaciones, esto se debe a la falta de datos suficientes (en particular, en el caso de las especies de aguas profundas o en el Mediterráneo) y, en parte, a asuntos relativos a la evaluación científica, a menudo relacionados con la limitación de recursos expertos. La situación ha mejorado de forma significativa en los últimos años, pero es necesario llevar a cabo nuevas mejoras con financiación del FEMP.

3) Solo será posible realizar una evaluación *ex post* de la consecución del RMS de todas las poblaciones de peces en 2020 sobre la base de los datos finales de captura de 2020.

4) Se espera que en 2020 más del 99 % de los desembarques previstos en el Báltico, el Mar del Norte y el Atlántico gestionados exclusivamente por la UE se capturen a niveles sostenibles.

5) Hay una serie de poblaciones que se comparten con otros Estados y para los que no será posible la consecución del RMS en 2020. Cuando las poblaciones se comparten con países no pertenecientes a la UE, la consecución del RMS plantea desafíos específicos, ya que requiere que dichos países compartan el objetivo y estén de acuerdo en la forma de lograrlo.

13. A escala de la UE, la gestión de la pesca en el Mediterráneo a menudo se basa en regímenes de gestión del esfuerzo en lugar de TAC, aunque también existen regímenes basados en TAC para algunas pesquerías importantes (p. ej., la pesca del atún). El plan plurianual para la pesca demersal en el Mediterráneo Occidental de 2019, el primer plan plurianual de la UE para el Mediterráneo, respalda este enfoque basado en la gestión del esfuerzo.

No hay que olvidar tampoco la especificidad de la legislación pesquera de la UE para el Mediterráneo, el MedReg, que prevé la protección de las zonas costeras y los hábitats sensibles, a diferencia de otras cuencas marinas.

16. La evaluación del «control de adecuación» de las Directivas de la UE sobre aves y hábitats concluyó que siguen siendo muy pertinentes y adecuadas para los fines perseguidos. No obstante, la plena consecución de sus objetivos dependerá de la mejora sustancial de su aplicación en los Estados miembros y de la cooperación con las partes interesadas. A partir de estos datos, la Comisión ha aplicado un «plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía», que tiene por objetivo dar respuesta a las deficiencias identificadas durante la evaluación y mejorar la coherencia de las Directivas con objetivos socioeconómicos más amplios. Se espera que la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030, adoptada en mayo de 2020, dé un nuevo impulso a la aplicación de las Directivas sobre aves y hábitats.

20. Con la Directiva marco sobre la estrategia marina, la UE cuenta con una política marina integral y exhaustiva que pone en práctica el enfoque ecosistémico en la gestión de las actividades humanas en los mares europeos. La Directiva proporciona la estructura para establecer las estrategias marinas necesarias para lograr un buen estado medioambiental en las aguas marinas de la UE, incluido el mantenimiento de la biodiversidad en todos los ecosistemas marinos. Los Estados miembros establecen el nivel de ambición y los medios para lograr dicho objetivo. Las medidas adoptadas, así como el nivel de ambición de las estrategias de los Estados miembros, podrían afinarse.

24. La Comisión señala que el FEMP es el instrumento para apoyar la PPC y la consecución de todos sus objetivos, es decir, contribuir a la sostenibilidad económica, social y medioambiental de la pesca. Dentro de este ámbito de aplicación, apoya activamente la biodiversidad y el medio marino, así como la mitigación de los daños causados por el sector pesquero.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

25. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 84.

OBSERVACIONES

30. En lo que se refiere al título, la Comisión considera que la protección del medio marino se beneficiaría de una mejor «aplicación» de las políticas de la UE, como ya se ha indicado en el Informe sobre la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina o en la evaluación del control de adecuación de las Directivas de la UE sobre aves y hábitats, entre otros. De hecho, la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030, recientemente adoptada, pide la plena aplicación de las políticas medioambientales y pesqueras.

La Comisión toma nota de estas observaciones con vistas a la próxima evaluación de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

31. La Comisión considera que el establecimiento y la gestión eficaz de redes de zonas marinas protegidas (ZMP) ayudará a conservar una biodiversidad marina rica y, a menudo, única. La Comisión es consciente de que actualmente la red de ZMP en aguas de la UE no es ecológicamente representativa.

La gestión eficaz de las zonas marinas protegidas y su expansión para crear una red de la UE verdaderamente coherente es uno de los principales objetivos de la estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030.

32. La designación de ZMP no conduce a una restricción total de las actividades humanas, sino al establecimiento de medidas de gestión eficaces según los objetivos de conservación de las zonas y sobre la base del mejor asesoramiento científico disponible, que restringen las actividades pesqueras solo cuando es necesario para cumplir con las exigencias ecológicas de las características naturales que son objeto de protección.

La Comisión subraya que las ZMP pueden incluir muchas otras medidas de conservación que no están vinculadas a la pesca.

34. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 32.

36. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 32.

Las ZMP son además una de las herramientas que aumentan la resiliencia de los ecosistemas a los factores de estrés, incluido el cambio climático. Las ZMP que se identifican, gestionan y aplican de forma adecuada pueden aportar beneficios al aumentar la biomasa de peces y la biodiversidad. Además, la sostenibilidad socioeconómica y el interés público de primer orden también influyen a la hora de determinar las actividades.

Cuadro 3 - Zonas marinas protegidas (ZMP) y protección contra la pesca

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 32 y 36.

39. Las medidas de conservación en la ZMP pueden imponer restricciones de pesca si son necesarias para alcanzar los objetivos de conservación. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 32 y 36.

41. La PPC proporciona diversas herramientas para adoptar las medidas relacionadas con la pesca necesarias para cumplir con las obligaciones medioambientales. En virtud de la PPC también es posible, por ejemplo, establecer zonas de recuperación de las poblaciones de peces.

42. La Comisión considera que la actual PPC proporciona las herramientas necesarias para que los Estados miembros cumplan sus obligaciones en virtud de la legislación medioambiental.

En primer lugar, la Comisión desea recordar que al amparo del artículo 20 de la PPC, los Estados miembros pueden adoptar medidas de conservación aplicables a sus buques y que puedan afectar a los buques pesqueros de otros Estados miembros dentro de las 12 millas marinas de sus líneas de base.

Además, los Estados miembros también pueden tratar de acordar una recomendación conjunta regional. Reconocemos que la adopción de dicha recomendación puede ser compleja por la falta de capacidad de los Estados miembros o las dificultades para llevar a cabo consultas entre las administraciones nacionales. A fin de facilitar este proceso, la Comisión ha emitido un documento de orientación, realizado talleres y sensibilizado a nivel político.

La Comisión subraya, asimismo, que hay ejemplos de aplicación satisfactoria del artículo 11 en el Báltico y el Mar del Norte.

Cuadro 4 - Ejemplo de las dificultades para aplicar el artículo 11 de la PPC

La Comisión reconoce que el proceso para acordar una recomendación conjunta puede llevar tiempo. No obstante, la responsabilidad de promulgar medidas de conservación y protección no se limita a los Estados miembros ribereños o a los Estados miembros que albergan las ZPM, e incluso en ausencia de un plazo, los demás Estados miembros deben, en aplicación del principio de cooperación leal, cooperar en el cumplimiento de dichas obligaciones.

43. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 42.

46. La Comisión siguió el procedimiento contemplado en el art.15 de la Directiva marco sobre la estrategia marina. Sin embargo, desde entonces, no se han presentado más solicitudes en las instancias necesarias (p. ej., la Organización Regional de Ordenación Pesquera o el art. 11 de la PPC).

Cabe señalar que este es el único caso en el que se ha invocado el art. 15 de la Directiva marco sobre la estrategia marina. La revisión de la Directiva marco prestará atención a las posibles deficiencias de este proceso en concreto.

48. Incluso cuando una especie no está incluida en los anexos de las Directivas, la red Natura 2000, a través del «efecto paraguas», cubre un alto porcentaje de las especies que sufren problemas de conservación más allá de las enumeradas en los anexos. Además, estas directivas deben leerse en relación con la Directiva marco sobre la estrategia marina, cuyas disposiciones permiten a los Estados miembros proteger todas las especies y hábitats marinos, sin necesidad de hacer referencia a cada especie concreta.

Las Directivas de la UE sobre aves y hábitats han sido objeto de una evaluación REFIT exhaustiva que, en 2016, concluyó que son adecuadas para los fines perseguidos, pero debe mejorarse su aplicación, en particular en lo que respecta a la adopción de objetivos de conservación y planes de gestión relativos a espacios concretos.

Por ello, la nueva Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 tiene por objeto, entre otras cosas, fomentar la aplicación de las Directivas y ampliar la red de ZMP.

49. No obstante, la protección de los ecosistemas marinos por parte de las Directivas sobre aves y hábitats debe interpretarse en relación con la Directiva marco sobre la estrategia marina.

51. En opinión de la Comisión, cualquier comparación entre diferentes cuencas marinas debe hacerse con cuidado debido a las diferentes situaciones geográficas, así como a las distintas actividades pesqueras que se realizan en ellas. El cierre de una extensa zona del océano sin actividad económica tiene menores implicaciones socioeconómicas. Es responsabilidad de los Estados miembros designar y gestionar las ZMP y estas no son la única herramienta para la protección de especies o hábitat. A veces, las medidas horizontales son más efectivas, especialmente en el caso de las especies altamente migratorias, como los tiburones. La PPC proporciona varias herramientas para la conservación y gestión de las especies marinas, incluidos los tiburones.

52. Respecto a la rúbrica de la sección, la Comisión considera que ha habido avances importantes en el Atlántico y se están realizando esfuerzos considerables en el Mediterráneo.

La Comisión comparte la opinión de la CEPA de que la existencia de un sistema eficaz de control de la pesca es fundamental para garantizar una pesca sostenible. Con este fin, la Comisión ha presentado una propuesta [COM(2018) 368] para reforzar el control y la observancia en el sector pesquero, que actualmente está siendo debatida por los colegisladores.

54. La Comisión recuerda que ha habido avances importantes en el Atlántico Nordeste y que las poblaciones de peces han mejorado de forma significativa. Se espera que en 2020 más del 99 % de los desembarques previstos en el Báltico, el Mar del Norte y el Atlántico gestionados exclusivamente por la UE se capturen a niveles sostenibles.

En cuanto a los indicios de progreso en el Mediterráneo, la Comisión recuerda la ambiciosa estrategia adoptada en 2017, que se puso en marcha con la Declaración MedFish4Ever y dio lugar a la adopción de un gran número de medidas a escala de la CGPM y a la aprobación del plan plurianual para el Mediterráneo Occidental. Estas medidas tienen todavía que producir resultados cuantificables en términos de mejora del estado de las poblaciones, ya que se han adoptado recientemente.

55. La Comisión señala que el número de TAC fijado de acuerdo con el asesoramiento sobre el RMS ha aumentado durante la última década de cinco TAC del RMS en 2009 a 62 TAC fijados de acuerdo con el RMS en 2020.

58. La observación en este apartado se refiere a las poblaciones que son capturas accesorias en otras pesquerías que se realizan a un nivel saludable. El Reglamento de base de la PPC y los planes plurianuales para las Aguas Occidentales y el Mar del Norte establecen que deben evitarse las

denominadas situaciones de estrangulamiento en las que se cerrarían pesquerías saludables porque se efectúan capturas accesorias de otros peces para los que el CIEM recomienda un nivel de captura más bajo o la suspensión de las capturas. Por consiguiente, en este contexto tan específico, la Comisión propuso TAC superiores al asesoramiento científico.

Cuadro 9 - Algunos informes han criticado los límites de captura de pesca establecidos en el Atlántico

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 58.

59. Respecto a la rúbrica de esta sección, la Comisión considera que las numerosas iniciativas adoptadas durante los últimos años en el Mediterráneo todavía necesitan tiempo para traducirse en mejores cifras relativas a la situación biológica de las poblaciones.

El plan plurianual para el Mediterráneo Occidental ilustra esta situación, ya que el primer año de ejecución plena fue 2020. Las medidas que se pongan en marcha necesitarán algunos años más antes de que mejoren los datos relativos al estado de las poblaciones.

La experiencia con el atún rojo del Mediterráneo demuestra que la recuperación lleva tiempo: CICAA adoptó un plan de recuperación en 2006 que dio lugar a la recuperación total de las poblaciones en 2017.

60. Respuesta conjunta a los apartados 60 y 61.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 13.

Además, el CCTEP ([PLEN-17-02](#)) ha señalado que la aplicación de los TAC en el Mediterráneo sigue siendo un reto porque los datos disponibles no son lo suficientemente fiables ya que la información sobre la pesca con frecuencia es parcial e imprecisa, y las series temporales son relativamente cortas. Hay otras cuestiones relacionadas con la aplicación de un régimen de gestión basado en controles de productividad (TAC) en el Mediterráneo. La principal es la dificultad para hacer seguimiento y controlar las capturas de las numerosas flotas. La pesca demersal se dirige a una mezcla de especies y, a menudo, no hay especies dominantes claras. Los desembarques se producen en un número sumamente elevado de puertos y lugares de desembarque y en el sector predomina la pesca a pequeña escala cuyas capturas son difíciles de cuantificar.

62. En cuanto a la disponibilidad de datos, la Comisión ha hecho mayores esfuerzos para colaborar con los usuarios finales pertinentes, incluidas las OROP de la región, a fin de garantizar una coordinación científica adecuada y la mejora del asesoramiento científico.

La Comisión trabaja con los Estados miembros de la región del Mar Mediterráneo para mejorar la recogida y calidad de los datos, la evaluación de las poblaciones y el asesoramiento científico.

Recientemente ha llevado a cabo una serie de auditorías en el Mediterráneo para evaluar los sistemas de declaración de capturas de los Estados miembros. A raíz de estas auditorías, la Comisión y los Estados miembros interesados establecieron planes de acción para reforzar dichos sistemas y, por tanto, mejorar la fiabilidad de los datos. La Comisión supervisa periódicamente la aplicación de los planes de acción. En 2021 está prevista una auditoría de los sistemas de gestión del esfuerzo pesquero de los Estados miembros en el Mediterráneo.

Con respecto al dictamen del CCTEP de 2017, sobre la disponibilidad y la calidad de los datos, cabe señalar que este análisis se basó en conjuntos de datos de 2016. Desde entonces, se han acumulado

tres años más de datos, lo que ha hecho que la serie temporal sea más larga (2017-2019) y el asesoramiento ha mejorado constantemente (también según el informe anual del CGPM [SoMFi]), aunque sigue habiendo algunos desafíos.

63. El CCTEP concluyó que muchos planes nacionales de gestión no estaban alineados con el objetivo de RMS de la PPC y que no era probable que crearan las condiciones para alcanzar el RMS en 2020. La Comisión es consciente de que algunos de estos planes nacionales de gestión deben ser más ambiciosos y estar alineados con los objetivos de la PPC. La Comisión, inspirada por la Declaración Medfish4Ever, trabaja con los Estados miembros para lograr estas mejoras, con algunos éxitos notables (p. ej., el plan de Italia para las poblaciones demersales que fue revisado, en 2019, a petición de la Comisión y establece límites importantes del esfuerzo pesquero).

Con respecto a la observación de que algunos de los planes nacionales de gestión están asociados con solicitudes de excepción, cabe señalar que este es un requisito del MedReg. Sin un plan de gestión, no pueden concederse excepciones, por ejemplo, a la prohibición de pescar en las zonas costeras.

64. El Reglamento sobre el Mediterráneo no es la única base jurídica para establecer zonas protegidas como elementos pertinentes en el marco del nuevo plan plurianual para el Mediterráneo Occidental (en términos de vedas espaciales temporales) y también deben tenerse en cuenta las disposiciones vinculadas a las zonas restringidas de pesca o a las restricciones espaciales temporales adoptadas en el marco de la CGPM (p.ej., la zona restringida de pesca en el Golfo de León).

Asimismo, es importante señalar que, en el marco del MedReg, corresponde al Consejo adoptar zonas de pesca restringida sobre la base de la información presentada por los Estados miembros. Por supuesto, los Estados miembros pueden establecer otras zonas de pesca restringida sobre la base de dicha información.

65. Uno de los objetivos del plan plurianual para el Mediterráneo Occidental es mejorar la recogida de datos y el asesoramiento científico en la zona. Esta base científica mejorada apoyará la evaluación del plan prevista para 2024.

67. Este informe trienal evaluará en qué grado las medidas técnicas tanto a nivel regional como de la Unión han contribuido a la consecución de los objetivos (artículo 3) y las metas (artículo 4) del Reglamento. Dado que la filosofía general de este reglamento es permitir un enfoque de abajo hacia arriba con respecto a las especificidades técnicas a nivel regional, al tiempo que se garantiza el logro de los objetivos y las metas comunes, esta disposición sobre notificación es fundamental para la aplicación del reglamento. Por consiguiente, es necesario disponer de un sistema que haga un seguimiento de los avances y promueva medidas correctoras si dichos avances son insuficientes para la consecución de las metas y objetivos establecidos en el reglamento.

De conformidad con el artículo 31, apartado 3, cuando el informe antes mencionado constata que no se han cumplido los objetivos ni las metas del Reglamento a nivel regional, los Estados miembros de la región de que se trate deberán presentar, en un plazo de 12 meses después de la presentación de dicho informe, un plan en el que se establezcan las medidas que deben adoptarse para la consecución de dichos objetivos y metas.

69. Un sistema de control eficaz es fundamental para garantizar que la pesca de la UE se gestione de forma sostenible. Entre otras, la propuesta de la Comisión de revisar el régimen de control de la pesca contiene medidas para fortalecer los sistemas de datos sobre pesca, incluida la notificación totalmente digitalizada de las capturas aplicable a todos los buques pesqueros de la UE (incluidos los buques de menos de 12 metros), un sistema electrónico de seguimiento para todos los buques, los nuevos métodos de pesaje de productos pesqueros y las disposiciones para mejorar la trazabilidad.

71. Es clave reconocer la importancia de gestionar la pesca en el Mediterráneo con los socios de terceros países. Esta viene dictada fundamentalmente por la naturaleza compartida de la mayoría de las poblaciones que exige una respuesta acordada por todos los países mediterráneos. Con este espíritu, desde la firma de la Declaración MedFish4Ever en 2017, la UE ha intensificado sus actividades a nivel de la CGPM.

72. El exceso de capacidad de pesca en el Mediterráneo es uno de los muchos factores que contribuyen al alto nivel de pesca.

Cuando se cuenta con un régimen de gestión del esfuerzo pesquero, su cumplimiento deficiente por parte de los pescadores es fundamentalmente lo que hace que el exceso de capacidad sea un factor de sobrepesca. Los mecanismos de gestión del esfuerzo pesquero, como el que establece el plan plurianual para el Mediterráneo Occidental, permiten un número máximo de días de pesca por año, por país y por categoría de buque (en términos de tamaño). El número total de días que se establece en el régimen de gestión del esfuerzo pesquero es independiente del número de buques que los comparten.

La Comisión presta especial atención a la aplicación del plan plurianual para garantizar su adecuado cumplimiento. Asimismo, hace seguimiento a la reducción de la capacidad de pesca.

74. Por ejemplo, de acuerdo con el registro EU de la flota, en julio de 2020, Italia estaba al 95 % del límite tanto de kW como de GT. Por consiguiente, en opinión de la Comisión, en este caso, el límite supone un incentivo para gestionar la capacidad y mantenerla por debajo de dicho límite.

75. Los servicios de la Comisión han concluido recientemente una evaluación sobre el régimen de entrada/salida [SWD (2019) 311]. La evaluación constató que el régimen como tal es adecuado para el fin que se persigue, pero existen algunas deficiencias en la aplicación por parte de los Estados miembros. El régimen de entrada/salida y los límites de capacidad establecidos en el Reglamento sobre la PPC hacen referencia a la capacidad en cada uno de los Estados miembros, no en la cuenca marina. Además, la capacidad de pesca se mide en términos del tonelaje bruto y la potencia del motor de un buque y no hace referencia a los diferentes tipos de técnicas de pesca. Estas se regulan mediante otros actos jurídicos, incluido el Reglamento del Consejo sobre posibilidades de pesca, las recomendaciones de la CGPM o el Reglamento de medidas técnicas de 2019.

Abordar la capacidad de pesca, mediante la adopción de un plan en la materia, es uno de los objetivos a los que los países mediterráneos se han comprometido en la Declaración MedFish4Ever. La Comisión está reflexionando actualmente sobre la mejor manera de aplicar este compromiso asumido en la CGPM.

77. Las condiciones del FEMP desempeñan un papel importante para que el fondo actúe como instrumento político.

Durante la ejecución, el FEMP impone condiciones que los posibles beneficiarios deben cumplir antes y después de la solicitud y la finalización del proyecto, con respecto a las medidas que pueden adoptarse, la autoridad de gestión y el sistema de gestión y control de los EM y, sobre todo, la política pesquera de los EM y la forma en que se aplica. Con estas condiciones, el FEMP garantiza no solo que la financiación no dé lugar a aumentos estructurales de la capacidad de pesca, sino que se apliquen planes de ajuste de la capacidad de la flota en el caso de las flotas desequilibradas (p. ej., WestMAP).

Las operaciones que aumentan la capacidad de pesca de un buque no son subvencionables con cargo al FEMP.

78. La Comisión observa que, de la financiación total del FEMP para el período 2014-2020, se asignaron 5 750 millones EUR a los Estados miembros en régimen de gestión compartida.

79. El FEMP va más allá de la financiación exclusiva del medio marino. Apoya la PPC y el logro de todos sus objetivos, a saber, contribuir a la sostenibilidad económica, social y medioambiental de la pesca y la acuicultura, así como al desarrollo costero. Dentro de este ámbito de aplicación, apoya activamente la biodiversidad y el medio marino, y la mitigación de los daños causados por el sector pesquero. El contenido de los programas operativos se define en asociación con los Estados miembros en el marco de la gestión compartida.

81. La Comisión observa que los legisladores han introducido una serie de modificaciones, que prevén financiación del FEMP para aumentar la capacidad de pesca. La Comisión se opone con firmeza a dichas modificaciones.

Cuadro 10 - La financiación de la EU puede lograr cambios

La Comisión desea destacar que hay muchos proyectos subvencionados por el FEMP que apoyan la gestión de las zonas Natura 2000. Por ejemplo, el proyecto INTERMARES en España, en el que el FEMP ha contribuido con 11 millones EUR a un proyecto integrado LIFE para apoyar la aplicación del marco de acción prioritaria en la red marina Natura 2000 de dicho país y para garantizar que, una vez finalizado, España tenga una red consolidada de zonas marinas Natura 2000 gestionada de forma eficaz y que cuente con la participación activa de las partes interesadas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Véanse las respuestas de la Comisión en los apartados IV, V y VI.

La Comisión subraya que la protección del medio marino requiere un enfoque integral para hacer frente a todas las presiones a nivel europeo y más allá. La pesca es una de las presiones importantes sobre el medio marino que es preciso tener en cuenta en este contexto. Véase el apartado 36.

La Comisión entiende que las «medidas de la UE» incluyen las medidas adoptadas por los Estados miembros y su responsabilidad de aplicar las disposiciones de la legislación medioambiental y pesquera.

84. Además de los importantes avances realizados en el Atlántico Nordeste, también es importante reconocer los esfuerzos y logros recientes en el Mediterráneo.

En cuanto a los aspectos del FEMP, es importante señalar que corresponde a los Estados miembros dirigir los fondos de la UE disponibles o hacer uso de ellos.

En cuanto a los indicios de progreso en el Mediterráneo, la Comisión recuerda la ambiciosa estrategia adoptada en 2017, que se puso en marcha con la Declaración MedFish4Ever y dio lugar a la adopción de un gran número de medidas a escala de la CGPM y a la aprobación del plan plurianual para el Mediterráneo Occidental. Esta estrategia tiene todavía que producir resultados cuantificables en términos de mejora del estado de las poblaciones, algo inevitable teniendo en cuenta que estos cambios se han adoptado recientemente.

85. Véase la respuesta de la Comisión al apartado VI.

La Comisión está de acuerdo en que es necesario mejorar la eficacia de las zonas marinas protegidas y la coherencia de sus redes, y este es uno de los principales objetivos de la nueva Estrategia sobre la biodiversidad.

87. La Comisión reconoce que el progreso en virtud del artículo 11 de la PPC ha sido más lento de lo deseado. No obstante, es importante señalar que la PPC reformada tiene una dimensión medioambiental mucho más sólida y, por primera vez, proporciona una herramienta de este tipo (artículo 11) que permite a los Estados miembros proponer medidas de gestión de la pesca en las zonas Natura 2000 para cumplir sus obligaciones en virtud de las Directivas sobre aves y hábitats. Los colegisladores optaron por la regionalización, que permite un enfoque más regional para responder a las especificidades regionales. A menudo, la falta de progreso se debe también a elementos fuera del ámbito de aplicación de la PPC, como la falta de capacidad de las administraciones de los Estados miembros y los retos para llevar a cabo consultas entre las administraciones nacionales. Aunque los Estados miembros sostienen que el artículo 11 es complicado de aplicar, tienen la obligación legal y las herramientas necesarias para hacerlo. Dicho artículo les permitirá adoptar las medidas necesarias en el marco de la PPC para cumplir las obligaciones medioambientales, como puede observarse en los ejemplos de la utilización con éxito del artículo 11 en el Mar Báltico y el Mar del Norte. La Comisión ha publicado las orientaciones pertinentes para facilitar a los Estados miembros el establecimiento de las medidas necesarias en Natura 2000 y a efectos de la Directiva marco sobre la estrategia marina. Teniendo en cuenta el derecho de iniciativa de la Comisión, cuando se enfrente a un caso del artículo 15 de la Directiva marco sobre la estrategia marina, la Comisión se esforzará por ayudar a los Estados miembros a alcanzar los objetivos de dicha Directiva, dentro de los límites de la legislación de la UE.

88. Véase la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 48 y 49.

Recomendación 1 - Identificar las modificaciones reglamentarias y administrativas necesarias para proteger a las especies y hábitats sensibles

La Comisión acepta esta recomendación.

Primer guion: la Comisión está iniciando la evaluación de la Directiva marco sobre la estrategia marina e informará sobre el funcionamiento de la PPC en 2022. La Comisión publicará además un plan de acción sobre la conservación de los recursos pesqueros y la protección de los ecosistemas marinos como continuación de la Estrategia sobre la biodiversidad. La Comisión tendrá en cuenta esta recomendación dentro de este contexto.

Los Estados miembros desempeñan un papel importante en la mejora de la aplicación de la legislación de la UE, incluidos el artículo 11 de la PPC y el artículo 15 de la Directiva marco sobre la estrategia marina. La Comisión desea señalar que una mejor aplicación y cumplimiento podría ser más importante que las modificaciones legislativas.

Segundo guion: la Comisión desea recordar que todas las especies y hábitats marinos están protegidos por la Directiva marco sobre la estrategia marina y corresponde a los Estados miembros aplicar medidas de conservación adecuadas sobre el terreno para garantizar un buen estado medioambiental.

La Comisión promueve activamente que los Estados miembros hagan un mayor uso del enfoque regionalizado para acordar más recomendaciones conjuntas sobre medidas de conservación.

89. La Comisión considera que ha habido avances importantes en el Atlántico Nordeste y que las poblaciones de peces han mejorado de forma significativa.

La Comisión entiende que la observación en este apartado del informe se refiere a las poblaciones que son capturas accesorias en otras pesquerías que se realizan a un nivel saludable. El Reglamento sobre la PPC y los planes plurianuales para las Aguas Occidentales y el Mar del Norte establecen que deben evitarse las denominadas situaciones de estrangulamiento en las que se cerrarían pesquerías saludables porque se efectúan capturas accesorias de otros peces para los que el CIEM recomienda un nivel de captura más bajo o suspender las capturas. Por consiguiente, en este contexto, la Comisión propuso TAC superiores al asesoramiento científico.

Hay una serie de poblaciones que se comparten con otros Estados y para los que no será posible obtener el RMS en 2020. Cuando las poblaciones se comparten con países no pertenecientes a la UE, la consecución del RMS plantea desafíos específicos, ya que requiere que dichos países compartan el objetivo y estén de acuerdo en la forma de lograrlo.

90. La Comisión considera que ha habido muchos logros recientes en esta cuenca marina (p. ej., el plan plurianual para el Mediterráneo Occidental y las numerosas medidas adoptadas en el marco de la CGPM).

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 84.

91. La Comisión señala que es responsabilidad de cada Estado miembro establecer las zonas marinas protegidas bajo su jurisdicción o soberanía, así como las medidas de conservación necesarias. El Reglamento establece que la responsabilidad de crear zonas protegidas de pesca recae fundamentalmente en los Estados miembros. Estos han establecido dichas «zonas protegidas» a través de la legislación nacional. El Reglamento sobre el Mediterráneo es único en el sentido de que es el único instrumento de la PPC que prevé restricciones de pesca en las zonas costeras (prohibición de la pesca de arrastre a menos de las 3 mn de la costa/ antes de la isobata de 50 m) y por encima de determinados hábitats (p. ej., los bancos de Posidonios).

Si bien la propuesta de la Comisión para el Plan plurianual para el Mediterráneo Occidental [COM (2018) 115] estaba en plena consonancia con el objetivo de RMS para 2020, cabe subrayar que fue decisión de los colegisladores de la UE (Parlamento Europeo y Consejo) retrasar dicho objetivo hasta el 1 de enero de 2025.

94. Como se señala en la respuesta de la Comisión en el apartado 75, conviene recordar que los servicios de la Comisión han concluido recientemente una evaluación sobre el régimen de entrada/salida [SWD (2019) 311]. Esta evaluación concluyó que el régimen como tal es adecuado para los fines que se persiguen, pero existen algunas deficiencias en la aplicación por parte de los Estados miembros. El régimen de entrada/salida y los límites de capacidad establecidos en el Reglamento sobre la PPC hacen referencia a la capacidad en cada uno de los Estados miembros, no en la cuenca marina. Además, la capacidad de pesca se mide en términos del tonelaje bruto y la potencia del motor de un buque y no hace referencia a los diferentes tipos de técnicas de pesca. Estas se regulan mediante otros actos jurídicos, incluido el Reglamento del Consejo sobre posibilidades de pesca, las recomendaciones de la CGPM o el Reglamento de medidas técnicas de 2019.

Recomendación 2 - Mejorar las medidas de protección en el Mediterráneo

Primer guion: la Comisión acepta esta recomendación. El marco reglamentario vigente proporciona las herramientas necesarias tanto a escala de la UE (Reglamento sobre el Mediterráneo y plan plurianual para el Mediterráneo Occidental) como internacional (Comisión General de Pesca para el Mediterráneo, CGPM). El establecimiento de zonas de pesca restringida en aguas de la UE es fundamentalmente una materia de competencia nacional.

La Comisión y los Estados miembros están estudiando la posibilidad de presentar nuevas zonas de pesca restringida para su adopción en la CGPM. Asimismo, están explorando formas de racionalizar las modalidades de gestión de las zonas de pesca restringida en la cuenca del Mediterráneo.

Segundo guion: la Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión supervisa estrechamente la aplicación del plan plurianual, especialmente desde una perspectiva científica, y no dudará en proponer medidas correctoras, en consonancia con el asesoramiento científico y de conformidad con las disposiciones de dicho plan y de la PPC, incluso a través de la comunicación sobre posibilidades de pesca.

Recomendación 3 - Incrementar el potencial de la financiación de la UE

La Comisión acepta esta recomendación.

Es importante señalar que, dentro de los límites definidos en el Reglamento del FEMP, corresponde a los Estados miembros decidir la manera de utilizar los fondos disponibles en sus dotaciones nacionales.

No obstante, en el marco del ejercicio de programación para el FEMP 2021-2027, la Comisión instará a los Estados miembros a aumentar los gastos del FEMP en medidas destinadas a la protección del medio marino. El FEMP seguirá apoyando la consecución de los objetivos de la PPC, la protección y la restauración de la biodiversidad y los ecosistemas marinos y costeros, que son desafíos clave para lograr mares y océanos saludables. Asimismo, apoyará acciones dirigidas a lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino, tal como se establece en la Directiva marco sobre la estrategia marina, para la aplicación de las medidas de protección espacial establecidas de conformidad con dicha Directiva, para la gestión, la recuperación y el seguimiento de las zonas de Natura 2000 y para la protección de las especies con arreglo a las Directivas sobre «hábitats» y «aves».

Sin embargo, es demasiado pronto para saber en qué medida el FEMP contribuirá a la protección del medio marino, ya que los Estados miembros presentarán los futuros programas en 2021, 2022 y posiblemente (aunque poco probable) en 2023.

Por último, no hay que olvidar que el FEMP no financia exclusivamente el medio marino.

Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala I, especializada en el uso sostenible de los recursos naturales, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por João Figueiredo, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, asistido por Colm Friel, gerente principal, Michela Lanzutti y Antonella Stasia, auditoras. Michael Pyper prestó asistencia lingüística. Marika Meisenzahl prestó asistencia gráfica.



João Figueiredo



Colm Friel



Antonella Stasia



Michael Pyper



Marika Meisenzahl

Cronología

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización (APM)/ Inicio de la auditoría	5.6.2019
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	15.7.2020
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	28.10.2020
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todas las lenguas	17.11.2020

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2020.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal de Cuentas Europeo no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

PDF	ISBN 978-92-847-5464-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/255441	QJ-AB-20-024-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-3874-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/602720	QJ-AB-20-024-ES-Q

La biodiversidad marina y la pérdida de hábitats es un reto constante en los mares europeos. En este informe, examinamos de qué manera las principales políticas de la UE y los programas de gasto en zonas del Atlántico y del Mediterráneo abordan esta dificultad.

A pesar de que hay un marco vigente para proteger el medio marino, las acciones de la UE no han servido para restaurar los mares a un buen estado medioambiental, ni la pesca se ha ajustado a unos niveles sostenibles en todos los mares. Las normas de protección de la UE no han llevado a la recuperación de ecosistemas y hábitats significativos; las zonas marinas protegidas ofrecen escasa protección; en la práctica, se recurre poco a las disposiciones para coordinar la política pesquera con la política de protección marina; se utilizan relativamente pocos fondos para adoptar medidas de conservación.

Aunque se ha dado una mejora apreciable en las poblaciones de peces en el Atlántico, no ocurre lo mismo en el Mediterráneo.

Formulamos recomendaciones a la Comisión para atender estas cuestiones junto con los Estados miembros.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors