

Informe Especial

## Acción de la UE contra la pesca ilegal

Se han establecido sistemas de control, aunque su eficacia queda mermada por los desiguales controles y sanciones aplicados por los Estados miembros



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-V
<b>Introducción</b>	01-23
<b>Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada</b>	04-06
<b>Respuesta global a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada</b>	07-10
<b>Marco de la UE para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada</b>	11-20
<b>La legalidad no garantiza la sostenibilidad</b>	21-23
<b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>	24-26
<b>Observaciones</b>	27-91
<b>El régimen de control de las importaciones ha reducido los riesgos del pescado ilegal en el mercado de la UE, pero los controles de los Estados miembros son poco uniformes</b>	28-63
El régimen de certificación de capturas de la UE ha mejorado la trazabilidad y ha reforzado el control de las importaciones	28-34
Las diferencias significativas en el alcance y la calidad de los controles que llevan a cabo los Estados miembros debilitan el sistema	35-45
El régimen de certificación de capturas de la UE se basa en documentos impresos, lo cual reduce la eficiencia y eleva el riesgo de fraude	46-49
El sistema de tarjetas de la UE ha demostrado su utilidad, pero a menudo afecta a países con un comercio de pescado mínimo en la UE, y existen lagunas	50-63
<b>Los Estados miembros detectaron actividades de pesca ilegal por parte de flotas nacionales y en aguas nacionales, pero las sanciones no siempre son disuasorias</b>	64-91
En los controles de las flotas y las aguas nacionales efectuados por los Estados miembros se detectaron actividades de pesca ilegal	64-69
La Comisión identificó deficiencias significativas en los regímenes de control nacionales y ha comenzado a abordarlas.	70-74

Los proyectos financiados por la UE contribuyeron a reforzar el régimen de control 75-83

Las sanciones impuestas por los Estados miembros varían y no siempre son disuasorias 84-91

**Conclusiones y recomendaciones 92-103**

## **Anexos**

**Anexo I – Instrumentos internacionales para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada**

**Anexo II – Evaluación comparativa del régimen de certificación de capturas de la UE con sistemas similares en los Estados Unidos y Japón**

**Siglas y acrónimos**

**Glosario**

**Respuestas de la Comisión**

**Cronología**

**Equipo de auditoría**

## Resumen

I La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada («pesca ilegal») constituye una de las mayores amenazas para los ecosistemas marinos, y socava los esfuerzos por gestionar la pesca de forma sostenible. La UE es un importante actor mundial en el ámbito de la pesca, tanto por lo que respecta a su flota (con unos 79 000 buques) como por ser el mayor importador mundial de productos de la pesca (34 % del total del comercio mundial medido en función del valor). La UE se comprometió a alcanzar la meta 14.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para poner fin a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada de aquí a 2020. Esta meta no se alcanzó: la pesca insostenible persiste y se corre el riesgo de que los productos derivados de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada se vendan en el mercado de la UE.

II Examinamos el marco, la acción y el gasto de la UE encaminados a evitar que los productos de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada acaben en el plato de los ciudadanos de la UE. El Parlamento Europeo solicitó al Tribunal de Cuentas Europeo que informara sobre esta cuestión en 2018 y 2021. El objetivo del presente informe es contribuir a los debates políticos y a la evolución jurídica en materia de lucha contra la pesca ilegal. La auditoría abarcó el período comprendido entre 2014 y 2020. Nos centramos en:

- o la eficacia de los sistemas de control para evitar la importación de productos de la pesca ilegal;
- o la eficacia de los sistemas de control de los Estados miembros para controlar las flotas y las aguas nacionales.

III En conjunto, concluimos que los sistemas de control establecidos para combatir la pesca ilegal son parcialmente eficaces; aunque mitigan el riesgo, su eficacia queda reducida por la aplicación poco uniforme de controles y sanciones por parte de los Estados miembros.

IV Nuestros resultados principales son los siguientes:

- a) La UE estableció en 2008 un régimen de certificación de capturas para garantizar la legalidad de los productos de la pesca importados. Sin embargo, asegurar la legalidad de un producto no garantiza que este se obtenga de manera sostenible. Comprobamos que el régimen había mejorado la trazabilidad y había reforzado el control de las importaciones. No obstante, las

diferencias en el alcance y la calidad de los controles en los Estados miembros pueden socavar su eficacia. La falta de digitalización del régimen reduce la eficiencia y eleva el riesgo de fraude.

- b) Si la Comisión y el Consejo consideran que los regímenes de control vigentes en países terceros que exportan productos de la pesca a la UE son deficientes, pueden adoptar medidas para fomentar la reforma. Determinamos que estas medidas habían resultado útiles y habían propiciado reformas positivas en la mayoría de los países afectados.
- c) Los Estados miembros son responsables de la correcta aplicación del régimen de control de la pesca de la UE. Descubrimos que los controles nacionales detectan a menudo casos de pesca ilegal. Sin embargo, la Comisión ha identificado deficiencias significativas en los regímenes de control de la pesca en algunos Estados miembros, con las consiguientes sobrepesca e infradeclaración de las capturas. Ha emprendido medidas para abordar estas deficiencias.
- d) El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca apoyó las actividades de supervisión, control y observancia, con un presupuesto total de 580 millones de euros. Comprobamos que los veintitrés proyectos que auditamos en cuatro Estados miembros se atenían a las prioridades y contribuían a reforzar el régimen de control.
- e) El marco de la UE exige a los Estados miembros que impongan sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias respecto a todas las infracciones graves de las normas. Aunque la gran mayoría de las infracciones graves detectadas dieron lugar a sanciones, estas variaron considerablemente de unos Estados miembros a otros por infracciones similares. En algunos Estados miembros, las sanciones no eran ni proporcionadas respecto al beneficio económico derivado de las infracciones, ni disuasorias.

**V** Sobre la base de estas constataciones, recomendamos que la Comisión:

- o supervise que los Estados miembros refuerzan sus sistemas de control para prevenir la importación de productos de la pesca ilegal y adoptan las medidas oportunas; y
- o vele por que los Estados miembros apliquen sanciones disuasorias contra la pesca ilegal.

# Introducción

**01** La UE es un importante protagonista mundial en el ámbito de la pesca. Posee una de las mayores flotas pesqueras del mundo, compuesta por unos 79 000 buques<sup>1</sup>, y concentra el 6 % de la producción pesquera mundial a partir de capturas<sup>2</sup>. El sector pesquero emplea directamente a 129 540 pescadores y genera unos ingresos anuales de 6 300 millones de euros. Los Estados miembros que lideran el mercado en cuanto a volumen son España, Dinamarca, Francia y los Países Bajos<sup>3</sup>.

**02** La UE consume muchos más productos de la pesca de los que captura o cría, e importa el 60 % de los productos consumidos para satisfacer la demanda. Esto la convierte en el mayor importador mundial de productos de la pesca (34 % del comercio mundial total medido con arreglo a su valor)<sup>4</sup>.

**03** En 2020, la UE importó 23 mil millones de euros en productos de la pesca. En la [ilustración 1](#) se muestran sus principales proveedores.

---

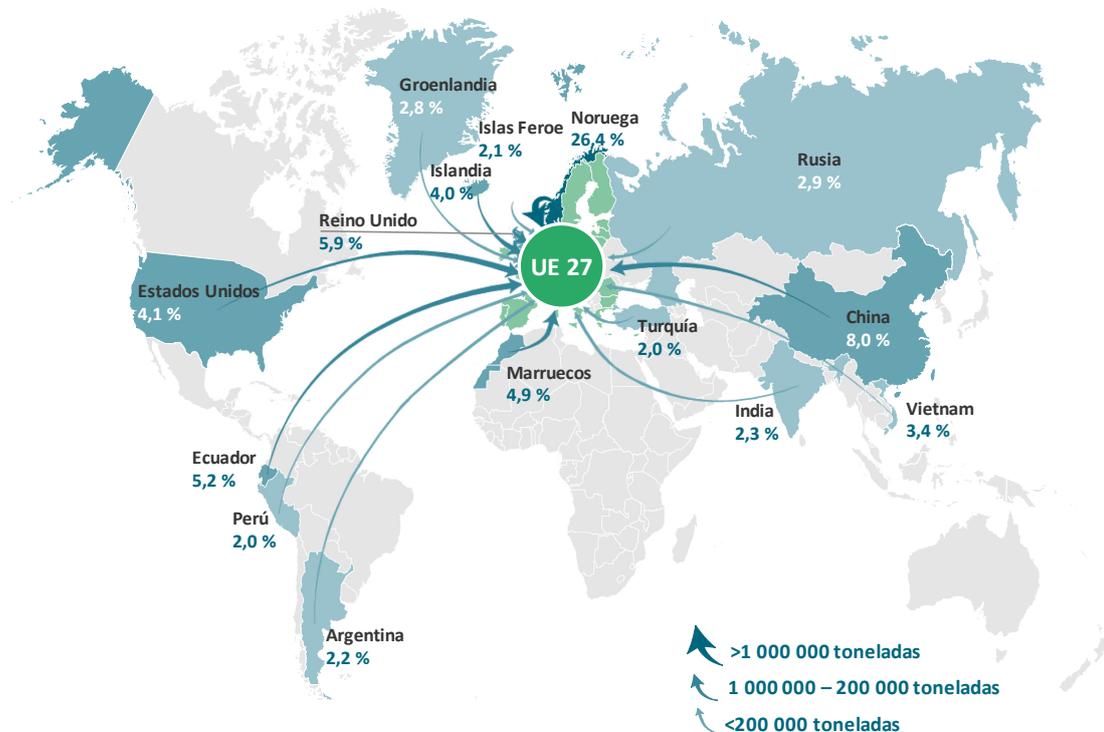
<sup>1</sup> Synopsis Report of data provided by Member States.

<sup>2</sup> Fisheries and aquaculture production.

<sup>3</sup> Eurostat Fishery Statistics.

<sup>4</sup> El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020.

## Ilustración 1 – Importaciones de productos de la pesca y la acuicultura: principales proveedores (porcentaje del volumen total en 2020)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por Eurostat.

## Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

**04** La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada («pesca INDNR»), en lo sucesivo, «pesca ilegal», engloba diversas actividades pesqueras<sup>5</sup> que contravienen las medidas de conservación y ordenación nacionales y regionales y son incompatibles con las responsabilidades del Estado de abanderamiento con arreglo al Derecho internacional. Las actividades pesqueras se consideran:

- o **ilegales** cuando se lleven a cabo sin licencia o autorización, contra medidas de conservación y ordenación o contraviniendo leyes nacionales u obligaciones internacionales;
- o **no declaradas** cuando no han sido declaradas, o han sido declaradas de modo inexacto, a las autoridades pertinentes;

<sup>5</sup> Para consultar una definición completa, véase el [Plan de acción internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada](#) y el [Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto de la FAO](#).

- o **no reguladas** cuando se llevan a cabo en zonas sin medidas de conservación y ordenación aplicables y de una manera que no está en consonancia con las responsabilidades relativas a la conservación de los recursos marinos vivos que incumben a los Estados, o cuando el buque pesquero de que se trate carece de nacionalidad.

**05** La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que en torno al 94 % de las poblaciones mundiales de peces se encuentran plenamente explotadas o sobreexplotadas<sup>6</sup> (véase la *ilustración 2*). La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada agota las poblaciones de peces, representa una de las mayores amenazas para los ecosistemas marinos, socava los esfuerzos encaminados a una ordenación sostenible de la pesca<sup>7</sup> y sitúa a algunas explotaciones pesqueras al borde del colapso<sup>8</sup>.

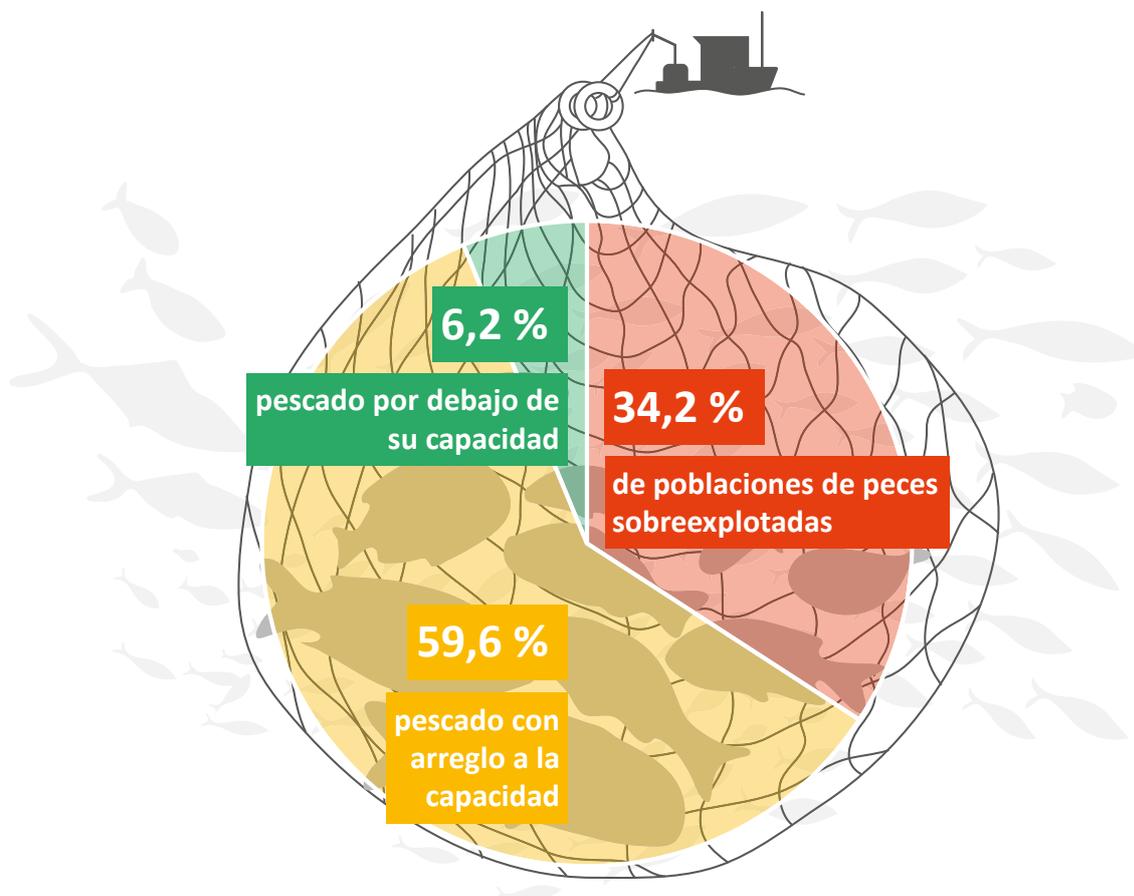
---

<sup>6</sup> El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020.

<sup>7</sup> Sitio web de la FAO sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

<sup>8</sup> Cumbre «Un Océano»: nuevas medidas refuerzan el liderazgo de la UE en la protección del océano.

## Ilustración 2 – Explotación de las poblaciones de peces



*Nota:* Estos porcentajes tratan a todas las poblaciones de peces por igual, independientemente de su biomasa y sus capturas.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [datos facilitados por el FAO](#).

**06** Aunque resulta difícil determinar el alcance preciso de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, en un estudio sobre este tema<sup>9</sup> se estimó que dio lugar a la obtención de entre 10 y 26 millones de toneladas en todo el mundo a principios de la década de 2000, es decir, entre el 11 y el 19 % de las capturas declaradas, con un valor de entre 10 000 y 23 000 millones de dólares.

### Respuesta global a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

**07** De la red al plato, los productos de la pesca pueden capturarse, transbordarse, desembarcarse, almacenarse, transformarse, transportarse y venderse en cadenas de

<sup>9</sup> [Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing](#), David J. et al., 2009.

suministro globalizadas de gran complejidad. Por consiguiente, la lucha contra la pesca ilegal requiere una respuesta mundial de todas las partes interesadas, incluidas las naciones soberanas en su capacidad de Estados de abanderamiento, ribereños, del puerto y de comercialización (véase la [ilustración 3](#)).

### Ilustración 3 – Responsabilidades de los Estados de abanderamiento, ribereños, del puerto y de comercialización



#### Estado de abanderamiento

Todos los Estados soberanos pueden conceder su pabellón a un buque pesquero siempre que exista un vínculo genuino entre dicho buque y el Estado del pabellón. Los Estados del pabellón deben ejercer una jurisdicción y un control efectivos sobre todos los buques que enarbolan su pabellón, independientemente de dónde operen.



#### Estado ribereño

Los Estados ribereños deben ejercer su jurisdicción sobre todas las actividades pesqueras en su zona económica exclusiva (ZEE). Los Estados ribereños tienen la responsabilidad principal de adoptar y aplicar medidas de conservación y ordenación en su zona económica exclusiva.



#### Estado del puerto

Los Estados del puerto deben imponer condiciones para la entrada de buques de pabellón extranjero en sus puertos y realizar inspecciones para garantizar que los buques que realizan actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada no puedan desembarcar sus capturas.



#### Estado de comercialización

Los Estados de comercialización deben velar por que los productos importados no se deriven de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y garantizar la transparencia de la comercialización y el comercio de los productos de la pesca, de conformidad con las medidas de conservación y ordenación de la pesca.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**08** Las Naciones Unidas y la FAO han desarrollado y adoptado varios instrumentos jurídicamente vinculantes, planes de acción y directrices voluntarias. Estos recursos proporcionan un marco internacional para la pesca responsable y la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Se refieren en el [anexo I](#).

**09** Las organizaciones regionales de ordenación pesquera son partes interesadas fundamentales en la ordenación pesquera internacional. Están constituidas por países con intereses pesqueros en una zona determinada y son responsables de la gestión conjunta de poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias. La mayoría de estas organizaciones están facultadas para establecer límites obligatorios en materia

de capturas y esfuerzo pesquero, medidas técnicas y obligaciones de control para sus miembros. La UE forma parte de todos los principales instrumentos internacionales y es miembro de 18 organizaciones regionales de ordenación pesquera y órganos pesqueros<sup>10</sup>.

**10** La lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada se inscribe dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015<sup>11</sup>. El objetivo de desarrollo sostenible 14, «Vida submarina», establece una meta ambiciosa respecto a la pesca sostenible (14.4): «De aquí a 2020, reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas (...)». La UE se comprometió a alcanzar esta meta de poner fin a la pesca ilegal para 2020<sup>12</sup>. Esta meta no se ha alcanzado<sup>13</sup>: la pesca insostenible persiste<sup>14</sup> y todavía se corre el riesgo de que los productos derivados de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (en lo sucesivo, «productos de la pesca ilegal») se vendan en el mercado de la UE.

## Marco de la UE para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

**11** La política pesquera es una competencia exclusiva de la UE, lo que significa que solo ella puede legislar y adoptar actos vinculantes sobre la conservación de los recursos biológicos marinos conforme a la política pesquera común. Esta política establece las normas para la gestión de la flota pesquera europea y la conservación de las poblaciones de peces. Por ejemplo, las normas de la UE establecen cuotas y tallas mínimas de los peces para determinadas pesquerías. La UE también regula los artes de pesca y puede prohibir la pesca en determinadas zonas o estaciones del año.

**12** Un componente importante de la política pesquera de la UE es el Reglamento sobre la organización común de mercados. Establece las normas de comercialización

---

<sup>10</sup> Organizaciones regionales de ordenación pesquera.

<sup>11</sup> Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

<sup>12</sup> Comunicación conjunta: «Gobernanza internacional de los océanos: una agenda para el futuro de nuestros océanos».

<sup>13</sup> Europe Sustainable Development Report 2021.

<sup>14</sup> Status of marine fish and shellfish stocks in European seas.

de la UE para los productos de la pesca, además de requisitos en materia de información al consumidor (etiquetado) para que los consumidores puedan tomar decisiones de compra fundadas. Por ejemplo, la etiqueta debe indicar la denominación comercial, el método de producción, la zona de captura y los artes de pesca. No existe una etiqueta de la UE que certifique la sostenibilidad de los productos de la pesca.

**13** En el marco de la política pesquera común, la UE ha adoptado los siguientes instrumentos normativos principales, y ha asignado fondos para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

#### **Marco normativo de la UE**

**14** El [Reglamento sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada](#) (principalmente en lo que atañe a las importaciones) y el [Reglamento de control de la pesca](#) (centrado principalmente en el cumplimiento de la normativa por parte de los pescadores de la UE) son los principales instrumentos reguladores de la lucha contra la pesca ilegal.

**15** El [Reglamento sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada](#) es el principal instrumento de la UE para prevenir, desalentar y eliminar este tipo de explotación. Exige a los Estados miembros que adopten medidas contra los buques pesqueros y los ciudadanos de la UE que lleven a cabo actividades de pesca ilegal en cualquier lugar del mundo. Las dos características más destacadas de este Reglamento son el régimen de certificación de capturas y un sistema de tarjetas. El primero tiene por objeto garantizar la legalidad de las importaciones, y el segundo identifica a los «terceros países» (países no pertenecientes a la UE) que no cooperan en la lucha contra la pesca ilegal.

**16** El [Reglamento de control de la pesca](#) se centra en las actividades de la flota de la UE y establece un sistema de control en la Unión para garantizar el cumplimiento de la política pesquera común. Se aplica a todas las actividades pesqueras en aguas de la UE, y a todas las realizadas en otros lugares por buques de la UE. Se complementa con el [Reglamento sobre la gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores](#). Este Reglamento se centra en el control de los buques pesqueros de terceros países que faenan en aguas de la UE y de los buques de la UE que faenan en otras aguas.

**17** El [Reglamento de control](#) contiene disposiciones dirigidas a los Estados miembros y a los operadores, con el objetivo de prevenir y combatir la pesca ilegal, entre las que figuran las relativas a las siguientes actividades:

- efectuar un seguimiento del acceso a las aguas y a los recursos;
- controlar el aprovechamiento de las posibilidades y la capacidad de pesca;
- garantizar la aplicación de las medidas coercitivas adecuadas en caso de infracción;
- propiciar la trazabilidad y el control de los productos de la pesca a lo largo de la cadena de suministro, de la red al plato.

**18** En abril de 2017, la Comisión Europea publicó su evaluación del Reglamento de control de la pesca<sup>15</sup>, y concluyó que la eficacia del régimen de control se veía socavada por ciertas deficiencias en el diseño del Reglamento. La Comisión planteó varias enmiendas al Reglamento de control en su propuesta de revisión del régimen de control de la pesca de la UE de 31 de mayo de 2018<sup>16</sup>. La propuesta no se había aprobado en mayo de 2022.

#### **Aprovechamiento de fondos de la UE**

**19** La UE ofrece financiación para apoyar el control de la pesca. El [Fondo Europeo Marítimo y de Pesca \(FEMP\)](#) financió las políticas marítimas y de pesca de la UE en el período de 2014-2020. En el marco de la prioridad 3 de la Unión, «Fomentar la aplicación de la política pesquera común», el Fondo apoyó actividades de supervisión, control y observancia con un presupuesto total de 580 millones de euros. Su sucesor, el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, seguirá apoyando las medidas de control para 2021-2027. Está previsto asignar al menos el 15 % de la ayuda financiera de la UE por Estado miembro, por un total de 797 millones de euros, al fomento de actividades eficaces de control de la pesca y observancia de su normativa, así como a la consecución de datos fiables para la toma de decisiones basadas en el conocimiento. Estos importes se complementan con cofinanciación nacional.

---

<sup>15</sup> Informe de la Comisión sobre la aplicación y la evaluación del Reglamento (CE) n.º 1224/2009.

<sup>16</sup> Propuesta de nuevo Reglamento de control (COM/2018/368 final).

## Funciones y responsabilidades

**20** La Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca de la Comisión es el principal órgano responsable de supervisar la política pesquera común. La Agencia Europea de Control de la Pesca (AECOP) promueve y coordina el desarrollo de metodologías uniformes de gestión del riesgo, y organiza actividades de formación, coordinación y cooperación entre las autoridades nacionales de control e inspección. Los Estados miembros son responsables de cumplir los requisitos fundamentales de la política pesquera común, como los relativos a la inspección de los buques, el control de las importaciones y la aplicación de sanciones.

## La legalidad no garantiza la sostenibilidad

**21** El marco jurídico antes descrito tiene por objeto garantizar que todos los productos de la pesca vendidos en la UE sean legales. Debe garantizar a los consumidores de la UE que los productos que consumen no proceden de la pesca ilegal, no declarada o no reglamentada. Sin embargo, asegurar la legalidad de un producto no garantiza que este se obtenga de manera sostenible.

**22** En cuanto a los productos importados, el régimen de certificación de capturas de la UE tiene por objeto garantizar que los Estados de abanderamiento certifiquen la legalidad de todos los productos de la pesca importados, basándose a tal efecto en sus propios sistemas de control y seguimiento. Los buques pesqueros deben cumplir las normas impuestas por el Estado de abanderamiento y, en su caso, la organización regional de ordenación pesquera o el Estado ribereño competente. El sistema no puede garantizar que estas normas, adoptadas al margen de la UE, sean lo suficientemente rigurosas como para garantizar la sostenibilidad. Por ejemplo, aun en los casos en los que un Estado ribereño no imponga normas para restringir la sobrepesca o las prácticas pesqueras perjudiciales para el medio ambiente, las capturas en la zona se consideran legales.

**23** Del mismo modo, en lo que atañe a la actividad de la flota de la UE, garantizar el cumplimiento de las normas de la UE no significa que las propias normas basten para garantizar la sostenibilidad de las poblaciones de peces y sus hábitats. La Agencia Europea de Medio Ambiente informó en 2019 de que la «sobrexplotación de las poblaciones comerciales de peces y mariscos continúa en todos los mares de Europa». En nuestro informe especial de 2020 «Medio marino: la protección de la UE es extensa

pero poco profunda»<sup>17</sup> se concluyó que las acciones de la UE para proteger el medio marino habían dado lugar a avances cuantificables en el Atlántico, pero el Mediterráneo seguía adoleciendo de una sobreexplotación significativa.

---

<sup>17</sup> Informe Especial 26/2020 Medio marino: la protección de la UE es extensa pero poco profunda», véase también el Informe sobre el rendimiento del presupuesto de la UE - Situación al final de 2020.

## Alcance y enfoque de la auditoría

**24** Examinamos el marco de la UE para evitar que los productos derivados de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada acaben en el plato de los ciudadanos de la UE. El Parlamento Europeo solicitó al Tribunal de Cuentas Europeo que informara sobre esta cuestión en 2018 y 2021. También analizamos el gasto y la acción de la UE de 2014 a 2020. Elegimos este tema a causa del impacto de la pesca ilegal en la sostenibilidad de los recursos marinos. Nos centramos en la eficacia de:

- los regímenes de control para evitar la importación de productos de la pesca procedentes de actividades de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada a la UE, también en lo que atañe a si la Comisión orientó sus acciones para abordar los principales riesgos y si los Estados miembros llevaron a cabo controles eficaces;
- los regímenes de control de los Estados miembros para comprobar las flotas y aguas nacionales, incluida la determinación de si la financiación de la UE se centró en riesgos significativos y obtuvo resultados.

**25** En nuestro trabajo de auditoría:

- o examinamos los informes de la Comisión y de las agencias competentes, así como las acciones relacionadas con el control de la pesca y el cumplimiento de la normativa que regula esta actividad;
- o entrevistamos a las autoridades nacionales responsables del control de la pesca en Dinamarca, España, Francia y Suecia, seleccionadas por el tamaño de su sector pesquero y los flujos comerciales con terceros países, el importe de la financiación de la UE que reciben para las actividades de control, y el equilibrio geográfico;
- o visitamos a las autoridades suecas encargadas del control de la pesca, y observamos el trabajo del Centro Sueco de Seguimiento de la Pesca, una inspección en el mercado de pescado y otra de buques en un puerto. Debido a las restricciones para viajar a causa de la pandemia de la COVID-19, solo pudimos visitar Suecia in situ durante el plazo asignado a nuestro trabajo de auditoría;
- o comparamos el alcance y las principales características del régimen de certificación de capturas de la UE con sistemas similares en los Estados Unidos y Japón;

- o examinamos veintitrés proyectos financiados por la UE relacionados con el control de la pesca con un valor de 26,9 millones de euros que habían sido ejecutados durante el período de programación de 2014-2020. Seleccionamos estos proyectos para cubrir una amplia variedad de gastos e inversiones, como los relacionados con buques patrulleros, tecnologías innovadoras y costes de explotación.

**26** Con el presente informe pretendemos contribuir a los debates sobre políticas y a la evolución jurídica en lo que atañe a la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

## Observaciones

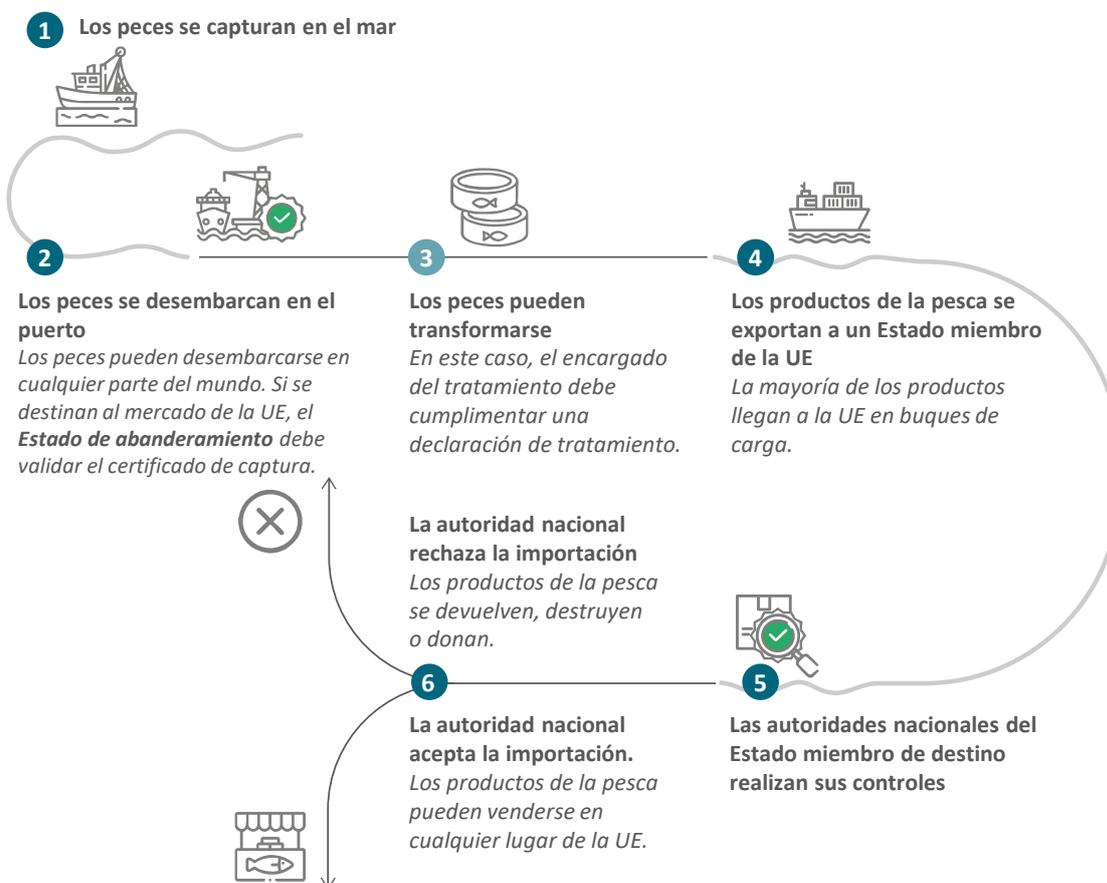
**27** Las observaciones se presentan en dos apartados principales. El primero se refiere al régimen de control de las importaciones de productos de la pesca, y el segundo a los regímenes de control de las flotas y aguas nacionales de los Estados miembros.

**El régimen de control de las importaciones ha reducido los riesgos del pescado ilegal en el mercado de la UE, pero los controles de los Estados miembros son poco uniformes**

**El régimen de certificación de capturas de la UE ha mejorado la trazabilidad y ha reforzado el control de las importaciones**

**28** La UE adoptó en 2008 el Reglamento sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, que dio lugar a la creación del innovador régimen de certificación de capturas de la UE. Véase la *ilustración 4* para más información sobre el régimen.

## Ilustración 4 – Régimen de certificación de capturas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**29** Determinamos que este régimen cubrió una importante laguna en materia de control, ya que la legalidad de los productos de la pesca importados no se comprobaba antes de su entrada en vigor, con la excepción de algunas normas específicas de cada región, que sí incluían un régimen de documentación de capturas. Con arreglo al régimen de certificación, todos los productos de la pesca marítima exportados a la UE deben ir acompañados de un certificado de captura validado por el Estado de abanderamiento del buque pesquero. El certificado permite la trazabilidad de los productos de la pesca a lo largo de toda la cadena de suministro hasta la entrada en la UE. Incumbe al Estado de abanderamiento certificar que los productos de la pesca no proceden de actividades de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y verificar que cumplen las normas de conservación y ordenación aplicables.

**30** Llevamos a cabo un ejercicio de evaluación comparativa para cotejar el régimen de certificación de capturas de la UE con sistemas similares en los Estados Unidos y Japón, que son, respectivamente, el segundo y el tercer mayores importadores del

mundo<sup>18</sup>. Contrastamos los regímenes en cuanto a cobertura de especies, requisitos de información y mecanismos de control.

**31** En los Estados Unidos, el Seafood Import Monitoring Program (SIMP)<sup>19</sup> estableció procedimientos de autorización, notificación y mantenimiento de registros para la importación de productos de la pesca identificados como vulnerables a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada o al fraude. Tal disposición atañe a 13 tipos de alimentos marinos y casi la mitad del total de las importaciones de alimentos marinos de Estados Unidos<sup>20</sup>.

**32** Japón no dispone actualmente de un régimen nacional de documentación de capturas para los productos de la pesca importados, aunque está pendiente la adopción de un régimen con arreglo a una nueva ley para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. En su lugar, se sirve de los regímenes<sup>21</sup> de las organizaciones regionales de ordenación pesquera, de las que la UE y los Estados Unidos también son partes contratantes. La UE reconoce estos regímenes de documentación de capturas de productos alimentarios marinos que entran en su mercado<sup>22</sup>.

**33** Constatamos que el régimen de certificación de capturas de la UE es el más completo en cuanto a ámbito de aplicación, requisitos de información y procesos de validación y control.

- o **El régimen de la UE presenta la cobertura más completa: casi todos los productos de la pesca deben ser rastreables y certificados.** A diferencia de otros regímenes, el de la UE comprende todos los peces marinos capturados en estado salvaje, transformados o no, importados de terceros países al mercado de la UE.
- o **Los regímenes de la UE y de los Estados Unidos establecen requisitos de información amplios que permiten una trazabilidad detallada.** Estos regímenes

---

<sup>18</sup> National Fisheries Marine Service, Current fisheries statistics No 2019, Japan FY2019 Trends in Fisheries FY2020 Fisheries Policy.

<sup>19</sup> Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act; Seafood Import Monitoring Program.

<sup>20</sup> SIMP: Report to Congress Efforts to Prevent Seafood Harvested through IUU fishing.

<sup>21</sup> CCSBT, CICAA y CCRVMA.

<sup>22</sup> Reglamento (CE) n.º 1010/2009 de la Comisión.

recaban información más detallada que los establecidos por las organizaciones regionales de ordenación pesquera en muchos casos.

- o **El régimen de la UE cuenta con el sistema de validación y control más completo.** En la UE, cada envío debe ir acompañado de un certificado validado por el Estado de abanderamiento, y las autoridades de los Estados miembros deben realizar controles y verificaciones basados en el riesgo.

**34** En el *anexo II* se amplía la información sobre nuestro ejercicio de evaluación comparativa (régimen de certificación de capturas de la UE y sistemas similares en los Estados Unidos y Japón).

### **Las diferencias significativas en el alcance y la calidad de los controles que llevan a cabo los Estados miembros debilitan el sistema**

**35** Cada dos años, los Estados miembros deben presentar a la Comisión un informe sobre su aplicación del [Reglamento sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada](#). Los últimos datos disponibles corresponden a 2019 (incluidos los del Reino Unido), cuando cada Estado miembro, excepto Luxemburgo, presentó un informe. La Agencia Europea de Control de la Pesca llevó a cabo un análisis de tales informes, en el que se ofrece una visión general de la ejecución del Reglamento por parte de los Estados miembros.

**36** Según dicho análisis, unos 2 000 buques extranjeros, principalmente de Noruega, Venezuela e Islas Feroe, desembarcaron sus capturas directamente en puertos de la UE en 2019. Los Estados del puerto de la UE estaban obligados a inspeccionar al menos el 5 % de las capturas desembarcadas, y el índice medio de inspección se situó en torno al 20 % en el conjunto de la UE, aunque Polonia y Dinamarca incumplieron el requisito del 5 %. Las inspecciones portuarias contribuyeron a la detección de infracciones en el 11 % de los casos, principalmente en relación con las obligaciones de información.

**37** La mayoría de los productos de la pesca importados no se desembarcan directamente de los buques pesqueros en los puertos de la UE. En su lugar, los productos se desembarcan en otras regiones del mundo y se transportan a la UE en buques de carga. El [Reglamento sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada](#) exige que los controles se efectúen en el Estado miembro de destino, y no en el punto de entrada a la UE. Una vez aceptados, los productos pueden venderse en cualquier lugar de la UE. Por lo tanto, los controles de los Estados miembros deben ser lo

suficientemente sólidos como para evitar la práctica de los «controles a la carta», que consiste en que los operadores explotan el eslabón más débil del sistema de control. Este riesgo lo pusieron de relieve las autoridades de control que entrevistamos en dos Estados miembros, y se destaca en un estudio de 2018<sup>23</sup>.

**38** En 2019, las autoridades de los Estados miembros recibieron en torno a 285 000 certificados de captura y 35 000 declaraciones de tratamiento de terceros países. Atendiendo a criterios de gestión de riesgos, el [Reglamento sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada](#) exige que los Estados miembros comprueben que:

- o los certificados de captura los cumplimenta y valida el Estado de abanderamiento (firma y sello correctos);
- o el Estado de abanderamiento está autorizado para exportar a la UE y no ha sido identificado por la UE como no cooperante en la lucha contra la pesca ilegal («con tarjeta roja», véase el apartado [50](#)), y el buque pesquero no consta como buque dedicado a la pesca ilegal;
- o los certificados de captura de los productos transformados especifican las mismas especies y cantidades que la declaración de tratamiento.

**39** Los Estados miembros pueden llevar a cabo otros controles más detallados (denominados «verificaciones»), basados en un análisis de riesgos. Se requiere una verificación si existen dudas respecto a la autenticidad del certificado de captura o al cumplimiento por el buque de las normas aplicables, o cualquier sospecha de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

**40** El alcance de las verificaciones depende de las autoridades de control de los Estados miembros. Estas actuaciones pueden incluir el cotejo de todos los documentos para verificar su coherencia (p. ej., certificados de capturas, declaraciones de tratamiento, documentos de transporte) o la búsqueda de pruebas de fuentes externas (licencia de buque válida, autorización para faenar en la zona de captura declarada, sospecha de participación en actividades de pesca ilegal por parte del armador o beneficiario efectivo, coherencia entre pautas comerciales y actividades pesqueras conocidas, etc.). Una verificación también puede incluir una inspección física del producto, por ejemplo, si existen dudas respecto a la especie.

---

<sup>23</sup> [The impact of the EU IUU regulation on seafood trade flows.](#)

**41** En conjunto, los Estados miembros declararon haber realizado controles básicos o más detallados en torno al 64 % de los certificados de capturas que recibieron. Cinco Estados miembros (Alemania, Lituania, Malta, Portugal y Suecia) señalaron que solo habían efectuado los controles más básicos, mientras que Bélgica, Finlandia, Italia y Rumanía no facilitaron información alguna al respecto.

**42** En ocasiones, la verificación plantea dudas y las autoridades de los Estados miembros deben solicitar información adicional al Estado de abanderamiento para confirmar la validez de los documentos presentados por el importador. En 2019, se registraron más de 1 000 casos en 19 Estados miembros. Cuatro Estados miembros (Hungría, Rumanía, Suecia y Eslovaquia) no solicitaron información adicional a terceros países entre 2016 y 2019.

**43** El [Reglamento sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada](#) exige a los Estados miembros que rechacen las importaciones si no reciben respuestas pertinentes a sus preguntas. Austria, Francia y Polonia declararon en sus informes bienales que, aunque algunos terceros países respondieron plenamente a sus solicitudes, otros se limitaron a confirmar la validez del certificado y se negaron a aportar documentación adicional.

**44** En 2019, las autoridades de diez Estados miembros rechazaron 29 importaciones (menos del 0,01 % de todos los certificados de captura recibidos ese año), principalmente debido a la ausencia de un certificado de captura válido o a incoherencias entre el documento y los productos. En la mayoría de los casos, los productos se devolvieron al país exportador.

**45** Nuestro análisis de los sistemas de control de productos importados en Dinamarca, España, Francia y Suecia confirmó que el alcance y la calidad de los controles varían significativamente entre Estados miembros, al igual que el grado de sofisticación de los sistemas informáticos (véase el [cuadro 1](#)). Los calificamos como bajo, medio y alto.

**Cuadro 1 – Controles y verificaciones de las importaciones efectuados por cuatro Estados miembros**

Estado miembro	Nivel de sofisticación de los sistemas informáticos	Alcance y calidad de los controles
Dinamarca	<b>BAJO</b>	<b>MEDIO</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ausencia de sistema informático para gestionar los certificados de capturas o realizar controles</li> <li>• todos los documentos recibidos en formato impreso, escaneados y registrados en hojas de cálculo de Excel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• control básico sistemático de todos los certificados de capturas entrantes, salvo dos terceros países de «bajo riesgo» (solo una cuarta parte de las importaciones sometidas a control)</li> <li>• respecto a todos los documentos comprobados, cotejo de la coherencia de la información</li> <li>• control de la autorización de los buques cuando se importan especies y zonas cubiertas por una organización regional de ordenación pesquera</li> <li>• inspecciones físicas frecuentes</li> <li>• certificados de captura con errores e importaciones de países «con tarjeta amarilla» sujetos a verificación exhaustiva (puede conllevar ponerse en contacto con las autoridades del Estado de abanderamiento)</li> <li>• controles de los importadores</li> <li>• sin acceso al sistema aduanero</li> </ul>
España	<b>ALTO</b>	<b>ALTO</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• plataforma web específica para que los importadores introduzcan datos y adjunten documentos escaneados</li> <li>• comprobaciones automatizadas y análisis de riesgos utilizando múltiples parámetros de riesgo</li> <li>• integración de los sistemas aduaneros y de gestión y control de la pesca ilegal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• control básico sistemático de todos los certificados de captura recibidos</li> <li>• comprobación sistemática de la integridad y coherencia de los documentos</li> <li>• certificados de captura con errores enviados para ser objeto de controles exhaustivos de segundo nivel por parte de una unidad especializada en investigación de pesca ilegal</li> <li>• solicitudes frecuentes a los importadores y el Estado de abanderamiento</li> <li>• posibles inspecciones físicas</li> <li>• cooperación con las aduanas</li> </ul>

Estado miembro	Nivel de sofisticación de los sistemas informáticos	Alcance y calidad de los controles
Francia	<b>MEDIO</b>	<b>ALTO</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• utilización del sistema aduanero, sin capacidad específica para los certificados de capturas</li> <li>• el análisis automatizado de riesgos selecciona certificados de capturas para una verificación exhaustiva basada en las declaraciones de importación</li> <li>• copias escaneadas almacenadas en servidores, sin base de datos central, comprobaciones documentadas en el sistema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• control básico sistemático de todos los certificados de captura recibidos</li> <li>• comprobación de la integridad de la información</li> <li>• discrepancias/ casos de riesgo elevado ponen en marcha controles exhaustivos a cargo de especialistas</li> <li>• inspecciones físicas ocasionales (incluido análisis de ADN)</li> <li>• solicitudes frecuentes de verificación al Estado de abanderamiento</li> </ul>
Suecia	<b>MEDIO</b>	<b>BAJO</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• plataforma web específica para que los importadores introduzcan datos y adjunten documentos escaneados</li> <li>• sin análisis de riesgos ni comprobación automatizada, pero la autoridad puede documentar los controles y validar los certificados en el sistema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• no se realizan controles de los certificados de captura de terceros países de «bajo riesgo» (que representan más del 80 % de las importaciones)</li> <li>• comprobación de una muestra de los certificados de captura de otros países</li> <li>• solo se efectúan controles básicos</li> <li>• sin acceso a la base de datos aduanera, ni controles de los importadores</li> <li>• sin inspecciones físicas</li> <li>• no se realizan controles exhaustivos ni verificaciones con el Estado del pabellón</li> </ul>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## El régimen de certificación de capturas de la UE se basa en documentos impresos, lo cual reduce la eficiencia y eleva el riesgo de fraude

**46** El régimen de certificación de capturas de la UE sigue basándose en documentos impresos. Mientras que algunos países terceros (Noruega, Estados Unidos y Reino Unido) validan y transmiten certificados de captura electrónicos, los importadores de otros países envían copias escaneadas de documentos a las autoridades de los Estados miembros.

**47** No existe una base de datos a de la UE que recoja los certificados de capturas recibidos por los Estados miembros, y la información con que cuenta un Estado miembro no está disponible para los demás. La falta de digitalización y de un intercambio sistemático de información entre los Estados miembros plantea múltiples problemas para la eficiencia y la eficacia del sistema de control:

- **Mayores plazos de tramitación y carga administrativa:** Las autoridades de los Estados miembros deben recoger, tratar y almacenar en formato impreso todos los certificados de capturas y las declaraciones de tratamiento. En 2019, se tramitaron más de 300 000 documentos. Sin embargo, Alemania, España, Finlandia, Países Bajos y Suecia<sup>24</sup> han desarrollado sus propios sistemas informáticos, en los que los importadores deben introducir todos los datos pertinentes y adjuntar una copia escaneada de los documentos; de este modo se reduce la carga administrativa y el plazo de tramitación para el importador.
- **Riesgo de fraude:** Los documentos impresos sellados y firmados por terceros países se falsifican con mayor facilidad que los documentos firmados digitalmente. La falta de intercambio de información en el conjunto de la UE da lugar a que puedan presentarse certificados duplicados de manera fraudulenta en varios Estados miembros.
- **Pérdida de la oportunidad de automatizar controles y cotejos:** Una única base de datos permitiría la extracción de datos y la generación de alertas automatizadas mediante el cotejo de todos los datos presentados en todos los Estados miembros en tiempo real. Mientras que algunos Estados miembros han desarrollado sistemas informáticos complejos con controles automatizados<sup>25</sup>, otros siguen trabajando sin herramientas informáticas.

**48** Para abordar estas deficiencias, los Estados miembros solicitaron reiteradamente a la Comisión que estableciera un sistema informático a escala de la UE para llevar a cabo un seguimiento de los certificados de capturas y facilitar la verificación. Por este motivo, la Comisión desarrolló su herramienta «CATCH» para ayudar a los Estados miembros a detectar los casos de fraude y abuso del sistema basado en documentos impresos al tiempo que se simplificaban y aceleraban los controles y verificaciones.

**49** El sistema CATCH entró en funcionamiento en 2019, pero ningún Estado miembro lo utiliza. Las autoridades de los cuatro Estados miembros incluidos en esta auditoría señalaron que no consideraban que el sistema CATCH fuera necesario ni que aportara valor añadido a menos que todos los Estados miembros lo utilizaran. La propuesta de la Comisión por la que se modifica el Reglamento de control de la pesca tiene por objeto que CATCH sea obligatorio en la UE.

---

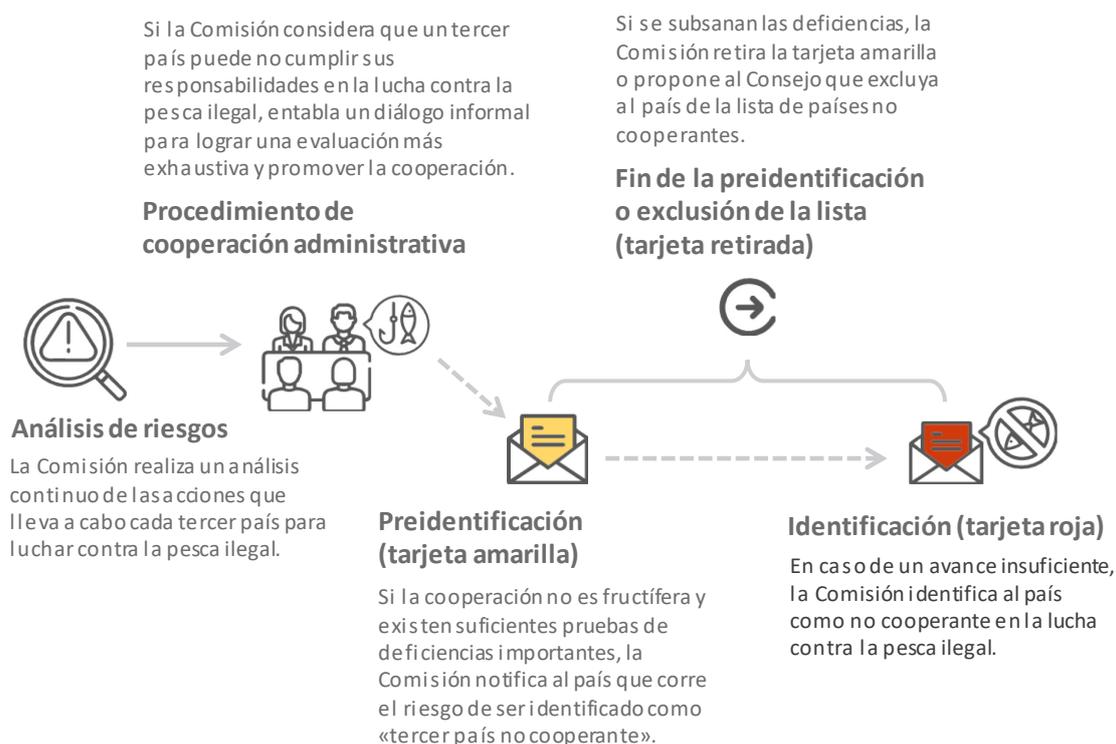
<sup>24</sup> Client Earth, Digitising the control of fishing product imports.

<sup>25</sup> Client Earth, Digitising the control of fishing product imports.

**El sistema de tarjetas de la UE ha demostrado su utilidad, pero a menudo afecta a países con un comercio de pescado mínimo en la UE, y existen lagunas**

**50** El régimen de certificados de capturas se basa en que terceros países utilicen sistemas de control eficaces al certificar las capturas de buques pesqueros que enarbolan su pabellón. Cuando el sistema de control de un Estado de abanderamiento es deficiente en aspectos esenciales, los certificados de captura validados no garantizan la legalidad de los productos exportados a la UE. La identificación de terceros países no cooperantes, comúnmente denominada «tarjeta roja» en el «sistema de tarjetas», es, por tanto, esencial para evitar tal deficiencia. El funcionamiento del sistema de tarjetas se presenta en la *ilustración 5*.

### Ilustración 5 – El sistema de tarjetas



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**51** La Comisión desarrolló una metodología paso a paso respecto a su cooperación administrativa con terceros países y al procedimiento para identificar a terceros países no cooperantes en el marco del [Reglamento sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada](#). Revisamos la metodología existente para comprobar si la Comisión se ha centrado en los riesgos adecuados y ha basado su decisión en criterios transparentes y objetivos.

**52** La Comisión recaba de una amplia gama de fuentes la información sobre la actuación de terceros países contra la pesca ilegal. Entre tales fuentes figuran los Estados miembros, la FAO, las organizaciones regionales de ordenación pesquera y las organizaciones no gubernamentales. Si existen indicios de que un tercer país puede no estar cumpliendo la legislación internacional en materia de pesca o sus responsabilidades como Estado de abanderamiento, Estado ribereño, Estado del puerto o Estado en el que se efectúe la transformación, la Comisión podrá optar por cooperar en el ámbito administrativo con dicho país para llevar a cabo una evaluación más exhaustiva.

**53** La Comisión evalúa el cumplimiento del país basándose en un cuestionario enviado a sus autoridades, en un análisis de la Agencia Europea de Control de la Pesca de una muestra de certificados de capturas y declaraciones de tratamiento del país en cuestión y, de acuerdo con las autoridades nacionales, en una o varias evaluaciones sobre el terreno.

**54** Si la Comisión detecta problemas graves, puede ayudar al país mediante seminarios de capacitación u orientaciones para mejorar el sistema nacional. En la mayoría de los casos, el país lleva a cabo las reformas y mejoras pertinentes y no es necesario emitir una advertencia formal. Si existen suficientes pruebas de deficiencias significativas y el diálogo informal no da resultado, la Comisión notifica al país que corre el riesgo de ser identificado como «tercer país no cooperante» («tarjeta amarilla»).

**55** La Comisión notifica al país tercero la decisión de preidentificación y expone su argumentación (véase la *ilustración 6*) con arreglo a los criterios establecidos en el [Reglamento](#). Esta decisión va acompañada de un plan de acción en el que se proponen medidas para solucionar los problemas detectados, con un plazo límite inicial (prorrogable) de seis meses. Durante este período, la Comisión sigue cooperando con el país y le presta asistencia técnica.

## Ilustración 6 – Principales deficiencias identificadas por la Comisión en los países con tarjeta

 <p><b>Marco jurídico nacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco jurídico nacional no conforme con las obligaciones internacionales</li> <li>• Ausencia de un plan nacional de acción sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada</li> <li>• Ausencia de un sistema sancionador integral y eficaz</li> <li>• Ausencia de disposiciones relativas al control de los nacionales en la legislación</li> </ul>
 <p><b>Cooperación regional y multilateral</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se han ratificado instrumentos internacionales fundamentales</li> <li>• Incumplimiento de las normas de las organizaciones regionales de ordenación pesquera</li> <li>• Presencia de buques en listas de pesca ilegal</li> </ul>
 <p><b>Ordenación y conservación de la pesca</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de un sistema eficaz de seguimiento, control y vigilancia</li> <li>• Deficiencias en el registro, la concesión de licencias y las autorizaciones de los buques (pabellón de conveniencia)</li> <li>• Falta de transposición, cumplimiento y/o aplicación de medidas de conservación y ordenación</li> </ul>
 <p><b>Régimen de certificación de capturas y trazabilidad</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controles y verificaciones ineficaces antes de validar certificados de capturas y declaraciones de transformación</li> <li>• Procedimientos de trazabilidad poco fiables</li> </ul>

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión.

**56** Aunque la preidentificación no conlleva sanciones, la advertencia suele bastar para que se emprendan las reformas pertinentes. Desde la puesta en marcha del sistema de tarjetas, la Comisión ha emitido tarjetas amarillas a 27 terceros países. Se retiraron catorce tarjetas amarillas después de plazos de uno a cuatro años tras la consecución de importantes reformas en los países afectados. Encontramos pruebas de que las tarjetas amarillas y la cooperación ulterior dieron lugar a cambios positivos (véase el [recuadro 1](#)).

## Recuadro 1 – Cambios positivos en Tailandia tras la advertencia de la UE

*Tailandia es un importante centro de transformación del atún y cuenta con una flota pesquera significativa*

En 2011, una evaluación de la Comisión puso de relieve varias deficiencias en la validación de los certificados de capturas y en las declaraciones de tratamiento en Tailandia, así como la existencia de un sistema de control y un marco jurídico inadecuados.

La cooperación subsiguiente con Tailandia no dio lugar a avances significativos y, en 2015, la Comisión emitió una «**tarjeta amarilla**».

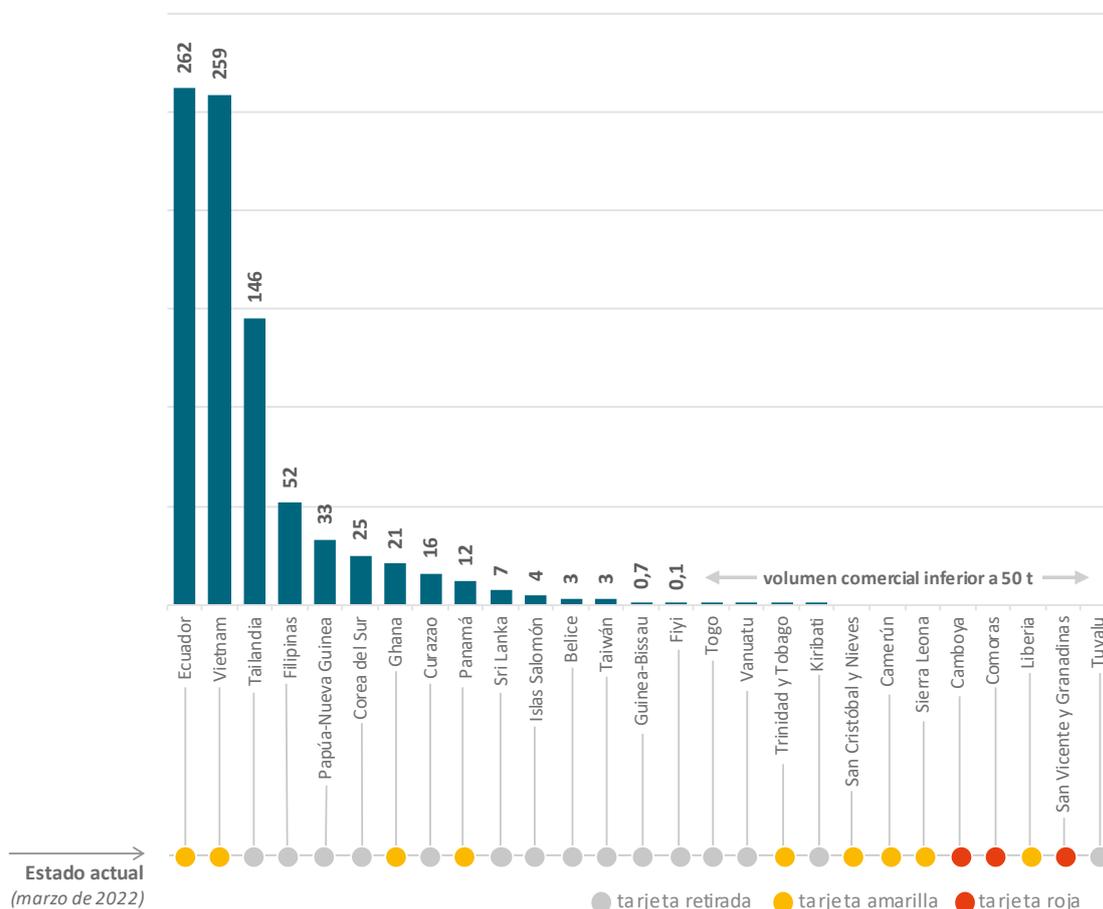
A continuación, las autoridades tailandesas:

- adoptaron nuevas leyes y reglamentos en materia de pesca en consonancia con las buenas prácticas internacionales;
- impusieron sanciones penales en los casos más graves de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada;
- establecieron un nuevo sistema de control y mejoraron la trazabilidad de los desembarques y el procesamiento.

Como resultado, **se retiró la tarjeta amarilla** en 2019. La Comisión y las autoridades tailandesas crearon un grupo de trabajo para promover un diálogo continuo.

**57** Algunos países a los que se ha amonestado anteriormente con una tarjeta son socios comerciales importantes con exportaciones significativas a la UE (p. ej., Tailandia, Ecuador y Vietnam). Muchos otros no lo son. El volumen de comercio de productos de la pesca entre la UE y 14 de los 27 países es mínimo o inexistente (véase la [ilustración 7](#)). Algunos no han comunicado a la Comisión cuál es el órgano que constituye su autoridad de certificación y, por tanto, no están autorizados para comerciar productos de la pesca. En este sentido, parece existir un escaso riesgo de que los productos de la pesca derivados de actividades ilegales, no declaradas y no reguladas entren en el mercado de la UE procedentes de tales países.

### Ilustración 7 – Volumen de comercio con países amonestados con una tarjeta (en miles de toneladas)



*Nota:* Volumen de comercio en toneladas en el año anterior a la decisión de la amonestación con una tarjeta. Los datos facilitados en esta ilustración no tienen en cuenta el comercio indirecto de productos de la pesca procedentes de buques de países amonestados con una tarjeta y suministrados a otros terceros países antes de su exportación a la UE.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por Eurostat.

**58** La Comisión justifica el interés por los países cuyo comercio pesquero con la UE es mínimo por el hecho de que actúan como «pabellones de conveniencia» (véase el [recuadro 2](#)). Existen múltiples interacciones entre los operadores y las autoridades competentes en los Estados de abanderamiento, ribereños, del puerto y de comercialización en toda la cadena de suministro. Por lo tanto, que estos países incumplan sus obligaciones plantea el riesgo de que se lleven a cabo actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y pone en peligro la trazabilidad, lo que podría dar lugar a la importación al mercado de la UE de productos derivados de la pesca ilegal.

## Recuadro 2 – Pabellones de conveniencia y pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

En su informe de 2020 «Off the Hook»<sup>26</sup>, la Environmental Justice Foundation expone la falta de transparencia en el sector pesquero mundial como elemento clave que facilita la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

El término «pabellón de conveniencia» se refiere a la concesión del pabellón de un país a buques extranjeros a cambio de un beneficio económico. Los pabellones de conveniencia no garantizan que exista un vínculo genuino entre la propiedad y el control del buque y el país de abanderamiento. Permiten a los operadores ocultar su identidad y evitar sanciones cuando practican la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, a menudo, mediante el cambio de pabellón («*flag hopping*»).

Cuando estos países tampoco vigilan las actividades de la flota pesquera que enarbola su pabellón, las insuficiencias de sus sistemas de control pueden atraer a operadores dedicados a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

***En total, 13 países a los que la Comisión amonestó con una tarjeta amarilla o roja fueron catalogados por la Fundación como oferentes de «pabellones de conveniencia».***

**59** Dado que las autoridades nacionales no se han esforzado suficientemente por rectificar los problemas detectados, la Comisión puede identificar al país de que se trate como «tercer país no cooperante» («tarjeta roja»). Una tarjeta roja significa que los Estados miembros deben rechazar todas las importaciones de productos de la pesca de los buques del país amonestado. Tras la identificación, la Comisión propone al Consejo una decisión de ejecución relativa a la inclusión del país en la lista de «no cooperantes». Tal decisión da lugar a nuevas medidas restrictivas una vez adoptada, como la prohibición a los buques de la UE de faenar en las aguas del país incluido en la lista y la denuncia de los acuerdos de asociación vigentes en materia de pesca.

**60** No existe un fundamento jurídico internacional que impida el cambio de pabellón de un buque pesquero ni que los buques de terceros países operen en la zona económica exclusiva de los países amonestados con una tarjeta. Por consiguiente, existe una laguna que limita el impacto económico de las tarjetas rojas y que consiste en que los buques que enarbolan el pabellón de un Estado de abanderamiento «no cooperante» pueden, sin embargo, cambiar su pabellón por el de otro país, y los buques de terceros países pueden seguir faenando en la zona económica exclusiva del

<sup>26</sup> [Off the hook - How flags of convenience let illegal fishing go unpunished.](#)

país de que se trate. En ambos casos, sus capturas certificadas pueden exportarse legalmente a la UE.

**61** De los 27 procedimientos iniciados desde 2012, 6 dieron lugar a una tarjeta roja (véase el ejemplo en el [recuadro 3](#)). Tres de estos países han sido excluidos de la lista.

### Recuadro 3 – Medidas adoptadas por la UE contra Comoras

*Comoras cuenta con una amplia zona económica exclusiva en un área en la que abunda el atún. En 2006, la UE y Comoras firmaron un acuerdo de asociación pesquera que permitía a los buques de la UE faenar en las aguas de dicho país.*

Comoras recibió una **tarjeta amarilla** en 2015, seguida de una **tarjeta roja** en 2017. La razón principal fue la incapacidad de asumir sus responsabilidades como Estado de abanderamiento.

- Las autoridades nacionales no ejercían control sobre las actividades de la flota pesquera del país. No disponían de información sobre la ubicación, las capturas, los desembarques ni los transbordos fuera de sus aguas.
- Las organizaciones regionales de ordenación pesquera identificaron reiteradamente problemas relacionados con el cumplimiento, y obtuvieron pruebas de actividades de pesca ilegal en relación con los buques de Comoras entre 2010 y 2015.
- A pesar de ello, Comoras no sancionó a los buques implicados y su marco jurídico no definía explícitamente la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, ni establecía medidas de observancia y sanciones.
- Las autoridades nacionales habían delegado la gestión del registro de la flota pesquera en múltiples representantes de todo el mundo, lo cual ofrecía un «registro abierto» o pabellón de conveniencia.

Hasta que el Consejo excluya a Comoras de la lista y se retire la tarjeta roja, las importaciones de productos de la pesca procedentes de buques de pabellón comorano están prohibidas, y los buques de la UE no pueden faenar en aguas de este país.

**62** La Comisión puede proponer que el Consejo excluya de la lista a un país de amonestado con una tarjeta roja cuando se hayan resuelto las principales deficiencias detectadas y exista un compromiso político para apoyar los esfuerzos por luchar contra la pesca ilegal y cumplir el Derecho internacional.

**63** Una vez retirada la tarjeta amarilla o roja, la Comisión sigue cooperando con el país e identificando cualquier retroceso que surja. En Panamá y Ghana, por ejemplo, la Comisión llevó a cabo un seguimiento después de retirarles la tarjeta amarilla, y detectó una reducción de los esfuerzos por combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Estos dos países fueron preidentificados por segunda vez.

### **Los Estados miembros detectaron actividades de pesca ilegal por parte de flotas nacionales y en aguas nacionales, pero las sanciones no siempre son disuasorias**

#### **En los controles de las flotas y las aguas nacionales efectuados por los Estados miembros se detectaron actividades de pesca ilegal**

**64** Los Estados miembros son responsables de la correcta aplicación del régimen de control de la pesca de la UE para garantizar el cumplimiento de la política pesquera común<sup>27</sup>. Deben controlar las actividades pesqueras dentro de sus aguas, así como las de los buques pesqueros que enarboles su pabellón, independientemente de su ubicación. En torno al 20 % de las capturas de buques de la UE tienen lugar en terceros países o en alta mar<sup>28</sup>.

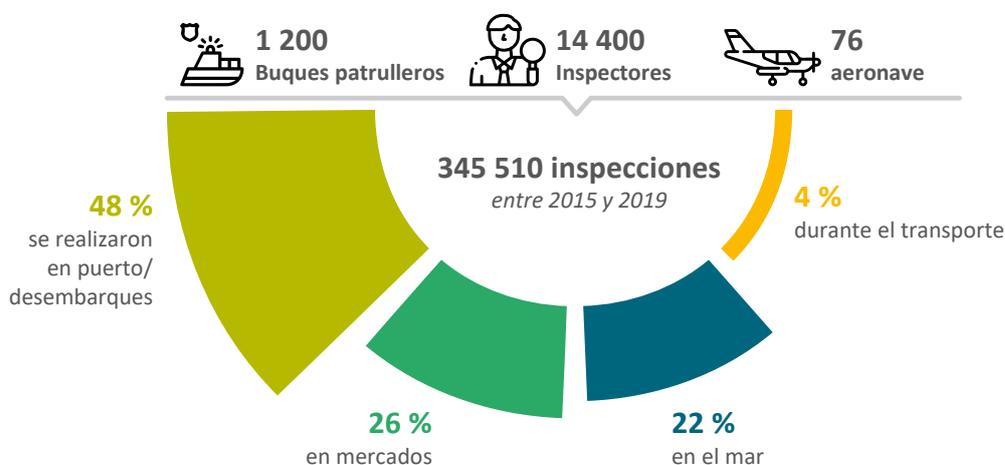
**65** La *ilustración 8* muestra los recursos asignados al control de las actividades pesqueras efectuadas en aguas de la UE o por la flota de la UE.

---

<sup>27</sup> Reglamento de control.

<sup>28</sup> Fishing outside the EU.

## Ilustración 8 – Capacidad de control en la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Informe sobre la aplicación del Reglamento \(CE\) n.º 1224/2009 del Consejo](#).

**66** En cinco cuencas marítimas (Atlántico oriental y mar Mediterráneo, mar Negro, mar Báltico, mar del Norte, aguas occidentales del Atlántico nororiental), algunas pesquerías están sujetas a programas específicos de control e inspección (PECI). Estos programas incluyen objetivos, prioridades y procedimientos comunes para las actividades de inspección de todos los Estados miembros participantes. Para fomentar una colaboración más estrecha y el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros, la Agencia Europea de Control de la Pesca coordina los planes de despliegue conjunto, que prevén la participación de inspectores de los distintos Estados miembros en las inspecciones. En 2020, los Estados miembros llevaron a cabo 38 450 inspecciones, que se notificaron a la Agencia en el marco de los planes de despliegue conjunto, y en las que se detectaron 2 351 infracciones<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Informe anual de la AECF correspondiente al año 2020.

## Fotografía 1 – Buque patrullero fletado por la Agencia Europea de Control de la Pesca



Agencia Europea de Control de la Pesca (2005-2021)

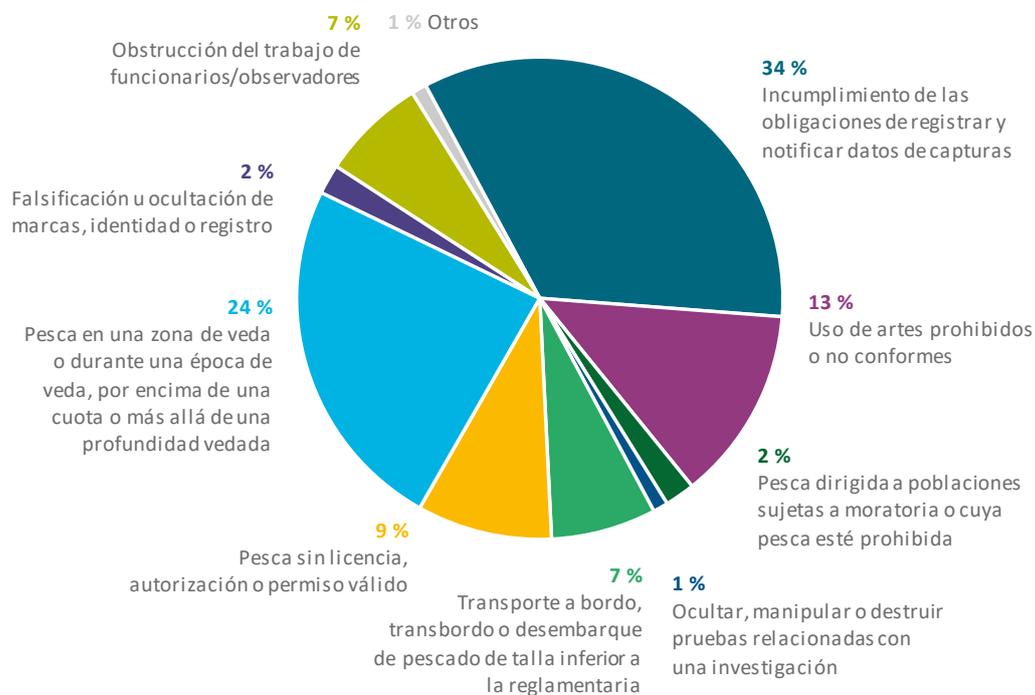
**67** Los Estados miembros informan de los resultados de sus actividades de control cada cinco años. Entre 2015 y 2019, llevaron a cabo 345 510 inspecciones: en un 13 %<sup>30</sup> de ellas se identificó al menos una presunta infracción, y en un 6 %, al menos una presunta infracción grave. En total, los Estados miembros notificaron 69 400 infracciones durante este período, y más del 76 % fueron detectadas por solo tres Estados miembros y el Reino Unido: Italia (46 %), Reino Unido (12 %), Grecia (11 %) y España (8 %).

**68** En la *ilustración 9* se muestra un desglose de las infracciones graves por actividad pesquera.

---

<sup>30</sup> Synopsis Report of data provided by Member States.

### Ilustración 9 – Proporción de infracciones graves por categoría (2015- 2019)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del Parlamento Europeo.

**69** La declaración inexacta de las capturas sigue constituyendo un problema importante en las pesquerías de la UE. Un aspecto de esta situación es que no se declaran las capturas no deseadas (véase el [recuadro 4](#)).

#### Recuadro 4 – Descartes ilegales y capturas no declaradas

*Es práctica común en el sector pesquero devolver las capturas no deseadas al mar. Pueden no ser deseados debido a su bajo valor comercial o a estar sujetas a una cuota. Como la mayoría de los peces descartados no sobreviven, el número real de peces que mueren es mucho mayor que el que indican las cifras de desembarcos y ventas. Otra práctica denominada «entresaca» consiste en la devolución al mar de pescado con un valor comercial respecto al que el buque tenga cuotas, con el objetivo de optimizar las capturas de ejemplares de mayor tamaño de la misma especie, que se venden a precios más elevados.*

##### **Obligación de desembarque**

Los buques pesqueros deben desembarcar y declarar todas las capturas de determinadas especies (salvo las exenciones) y deducirlas de las cuotas aplicables. El objetivo es animar al sector pesquero a adoptar prácticas de pesca más selectivas, y ayudar a los científicos a recabar datos precisos sobre la explotación efectiva de las poblaciones de peces.

##### **Falta de medidas coercitivas**

El control y la observancia plantean dificultades, ya que no es fácil detectar los descartes mediante inspecciones tradicionales. Aunque algunos Estados miembros<sup>31</sup> llevan a cabo actividades experimentales de seguimiento a distancia, la escala de esta iniciativa es insuficiente. Los informes<sup>32</sup> revelan que los descartes ilegales son habituales y que el cumplimiento de la obligación de desembarque es escaso.

En 2021, la Comisión notificó «una importante cantidad de descartes ilegales y no documentados de capturas en varias cuencas marítimas»<sup>33</sup>.

**La Comisión identificó deficiencias significativas en los regímenes de control nacionales y ha comenzado a abordarlas.**

**70** La Comisión es responsable de supervisar y garantizar la correcta aplicación del [Reglamento de control de la pesca](#) y de las normas de la política pesquera común por

<sup>31</sup> Alemania, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, España, Estonia, Croacia, Irlanda, Italia, Letonia, Malta, Países Bajos y Portugal.

<sup>32</sup> Por ejemplo, [Landing obligation: First study of implementation and impact on discards, Report on control regulation](#).

<sup>33</sup> Informe sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo.

todos los Estados miembros<sup>34</sup>. Evalúa a los Estados miembros mediante verificaciones, inspecciones autónomas y auditorías.

**71** En 2021, la Comisión informó de los resultados de su supervisión de los Estados miembros en el período comprendido entre 2015 y 2019<sup>35</sup>. Se centró en el pesaje, el registro y la trazabilidad adecuados de las capturas, el control de la obligación de desembarque, el seguimiento y el control de la flota exterior, y la verificación de la potencia motriz. Todas estas medidas son indispensables para el seguimiento adecuado del consumo de cuotas y la sostenibilidad de los recursos.

**72** El trabajo realizado por la Comisión ha «puesto de relieve importantes deficiencias» en los Estados miembros en los que auditaron el control del pesaje, el registro y la trazabilidad de las capturas (Dinamarca, Irlanda, Bélgica y los Países Bajos). Estas deficiencias dieron lugar a la sobreexplotación pesquera y a la infranotificación de las capturas.

**73** La Comisión está adoptando medidas correctoras. Entre 2015 y 2020, la Comisión abrió 34 casos informales en su plataforma en línea de resolución de problemas «EU Pilot» para abordar las deficiencias identificadas con los Estados miembros. Asimismo, elaboró dieciséis planes de acción con los Estados miembros<sup>36</sup> para hacer frente a las deficiencias en el registro de capturas, los regímenes sancionadores, los procesos de gestión de riesgos, los sistemas informatizados de validación/verificación cruzada automatizada de datos, y los requisitos de trazabilidad.

**74** Entre 2015 y 2021, la Comisión inició seis procedimientos de infracción (acciones judiciales) contra los Estados miembros por no haber aplicado eficazmente la obligación de desembarque, no haber controlado adecuadamente su flota o sus pesquerías exteriores, no haber aplicado un régimen sancionador efectivo en caso de infracciones graves, o no haber controlado los sistemas de registro y pesaje de capturas.

---

<sup>34</sup> Informe sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo.

<sup>35</sup> Informe sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo.

<sup>36</sup> Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Finlandia, Italia, Lituania, Malta, Países Bajos, Rumanía y Suecia (en dos ocasiones).

## Los proyectos financiados por la UE contribuyeron a reforzar el régimen de control

**75** El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca apoya las actividades de supervisión, control y observancia, con un presupuesto total de 580 millones de euros para el período de programación de 2014-2020.

**76** Los últimos datos (final de 2020) indican que los Estados miembros seleccionaron operaciones por valor de 440 millones de euros relativas a las medidas de control<sup>37</sup>. Entre las medidas subvencionables figuraron la instalación y el desarrollo de tecnología de control, la modernización y adquisición de buques y aeronaves patrulleros, los costes de explotación y el desarrollo de técnicas de control innovadoras (véase la *ilustración 10*).

### Ilustración 10 – Gasto de la UE en medidas de control por categoría (millones de euros)



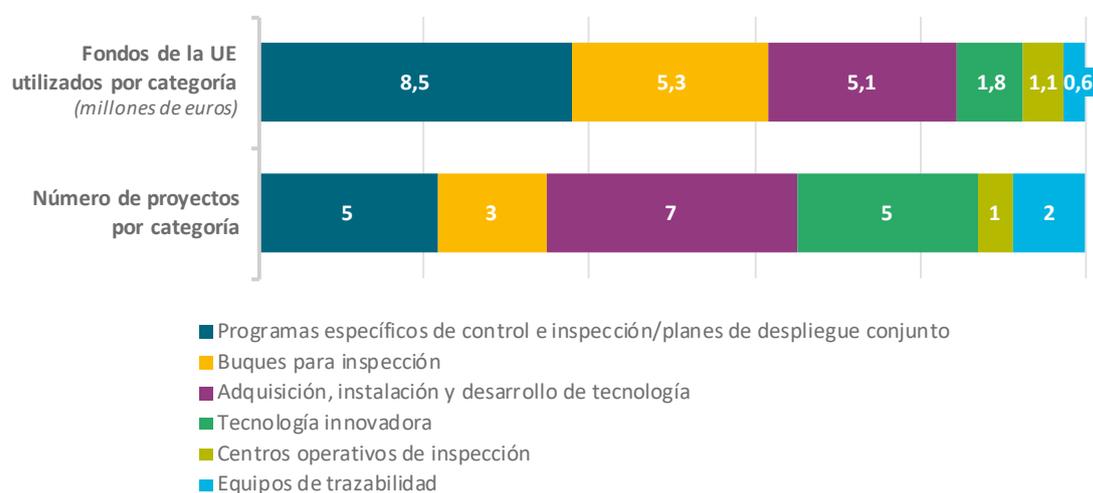
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [EMFF implementation report 2020](#).

**77** Seleccionamos una muestra de veintitrés proyectos por un valor total de 27 millones de euros (de los cuales 22,4 millones de euros estaban cofinanciados por la UE), asignados al control y la observancia, en Dinamarca, España, Francia y Suecia. Los proyectos seleccionados comprendían el desarrollo de TI, buques patrulleros, tecnologías innovadoras y costes de explotación (véase la *ilustración 11*). Veinte de los

<sup>37</sup> [EMFF implementation report 2020](#).

veintitrés proyectos de la muestra fueron ejecutados por organismos públicos y tres, por beneficiarios privados.

### Ilustración 11 – Proyectos seleccionados por categoría



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**78** Para cada uno de estos proyectos, evaluamos si los objetivos satisfacían las necesidades identificadas por la autoridad de gestión en los programas operativos nacionales del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, o las prioridades de control y observancia a escala de la UE<sup>38</sup>. Llevamos a cabo un control documental de cada proyecto mediante el cual analizamos la aplicación, los procedimientos de selección, la ejecución y los costes. Según observamos, en todos los casos, la totalidad de los proyectos seleccionados se ajustaban a las prioridades nacionales o de la UE, y contribuyeron a reforzar los regímenes de control de los Estados miembros.

**79** Cinco proyectos incluidos en nuestra muestra, con un valor total de 8,5 millones de euros, cubrían algunos de los costes vinculados a la participación de las autoridades de control en los planes de despliegue conjunto o en actividades de control específicas. Los fondos de la UE financiaron elementos como el mantenimiento de buques, los sueldos y el combustible para las patrullas. Las autoridades de los Estados miembros entrevistadas confirmaron que la financiación de la UE fue esencial para apoyar estas operaciones. En toda la UE, los planes de despliegue conjunto permitieron la detección de 2 351 infracciones en 2020, como se refiere en el apartado **66**.

<sup>38</sup> Decisión de Ejecución 2014/464/UE de la Comisión.

**80** Tres proyectos, por un valor total de 5,31 millones de euros, consistieron en la adquisición o la mejora de buques patrulleros. En concreto, abarcaron la compra de un nuevo buque patrullero y la sustitución de seis motores en cuatro embarcaciones para el Servicio de Guardacostas de Galicia, así como la renovación de un buque patrullero en Francia para su utilización en el océano Índico. Verificamos que las autoridades habían organizado procedimientos de licitación para minimizar los costes, y que estos buques se utilizarían principalmente para el control de actividades pesqueras.

**81** Siete proyectos, por un valor total de 5,1 millones de euros, tenían por objeto la adquisición, la instalación y el desarrollo de tecnología. Consistían fundamentalmente en inversiones en TI destinadas a las autoridades de control, con el fin de ayudarlas a orientar y efectuar mejor sus controles. Los proyectos que seleccionamos incluían el uso de modelos de inteligencia artificial para el control basado en el riesgo, el desarrollo de un sitio web para la denuncia de actividades de pesca ilegal, y la puesta en marcha de múltiples sistemas informáticos destinados al análisis y la puesta en común de datos sobre pesca. Las autoridades de control que entrevistamos confirmaron que estas herramientas resultaron útiles para sus operaciones.

**82** Seleccionamos cinco proyectos innovadores, por un valor total de 1,83 millones de euros, cuyo objetivo era buscar maneras rentables de mejorar el control. En la *ilustración 12* se presentan cuatro de estos proyectos.

## Ilustración 12 – Proyectos innovadores para combatir la pesca ilegal



### Uso de drones para el control de la pesca

Los drones pueden ser útiles para detectar actividades pesqueras o trampas ilegales cerca de costas, lagos o aguas interiores. Sin embargo, los drones capaces de volar a larga distancia rara vez se utilizan para el control en el mar. Aunque tienen el potencial de reemplazar las aeronaves tripuladas, de elevado coste, deben ser lo suficientemente sólidos como para volar en condiciones meteorológicas adversas. Uno de nuestros proyectos seleccionados se refería a la prueba de un dron específico para detectar la pesca ilegal en Francia.



### Seguimiento por satélite para la detección de buques

Las autoridades de control utilizan satélites para rastrear la actividad y la posición de todos los buques equipados con un sistema de localización de buques (SLB). En estos casos, los satélites se utilizan para la transmisión de datos en el mar. En uno de nuestros proyectos seleccionados se examinaba una forma innovadora de utilizar la vigilancia por satélite en los vastos territorios australes y antárticos franceses. En el proyecto se utilizaron imágenes tomadas por un satélite del programa Copernicus, y se empleó la inteligencia artificial para detectar buques pesqueros que faenaban ilegalmente.



### Vehículo autónomo de superficie

Un proyecto seleccionado fue el relativo al diseño y el ensayo en España de un vehículo autónomo de superficie propulsado por energía limpia. Gracias a múltiples sensores, este buque no tripulado puede realizar investigaciones oceánicas, al tiempo que proporciona a la guardia costera un sistema de vigilancia discreto y autónomo.



### Seguimiento electrónico remoto

Un proyecto seleccionado fue el del desarrollo y la comprobación por parte de Dinamarca del seguimiento electrónico remoto para controlar mejor la obligación de desembarque. Catorce Estados miembros comprueban actualmente sistemas que combinan el uso de cámaras y detectores para poder obtener y analizar imágenes de las capturas realizadas a bordo de los buques, y garantizar que las capturas accesorias no se descarten ilegalmente.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**83** Otros proyectos seleccionados consistían en la adquisición de contenedores para el almacenamiento de material incautado, como artes ilegales, la construcción de centros de operaciones para inspectores de pesca, y la inversión por parte de operadores privados en sistemas de trazabilidad.

## Las sanciones impuestas por los Estados miembros varían y no siempre son disuasorias

**84** En el preámbulo al [Reglamento sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada](#) se reconoce que la persistencia de un elevado número de infracciones graves de las normas de la política pesquera cometidas en aguas comunitarias o por operadores comunitarios obedece en gran medida a que las sanciones de los Estados miembros no son suficientemente disuasorias. Se señala asimismo que la gravedad de las sanciones es muy variable de un Estado miembro a otro, lo que incita a los operadores ilegales a faenar en las aguas marítimas o el territorio de los Estados miembros más permisivos. Para abordar esta deficiencia, el Reglamento introdujo disposiciones para reforzar y normalizar las sanciones en toda la UE.

**85** Las normas de la UE sobre sanciones se aplican a todas las «infracciones graves». Corresponde a las autoridades de cada Estado miembro determinar si una infracción específica debe considerarse grave, teniendo en cuenta criterios como el daño causado, su valor, el alcance de la infracción y los incumplimientos anteriores. Se consideran infracciones graves las actividades ilegales como la pesca sin licencia o autorización, la no declaración de las capturas, la pesca en una zona de veda o sin asignación de cuota, y la utilización de artes ilegales<sup>39</sup>. El incumplimiento de la obligación de desembarque también puede considerarse una infracción grave<sup>40</sup>.

**86** Las normas de la UE exigen a los Estados miembros la imposición de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias respecto a todas las infracciones graves. Un principio fundamental es que el nivel general de las sanciones garantice que «los responsables de las infracciones graves se vean efectivamente privados de los beneficios económicos derivados de ellas». También debe considerarse el valor de los daños causados a los recursos pesqueros y al medio marino.

**87** Para promover unas condiciones de competencia equitativas en toda la UE, la legislación introdujo un sistema de sanciones para las infracciones graves. Cuando se detecta una infracción grave, las autoridades deberán aplicar puntos de penalización al titular de la licencia de pesca y al capitán del buque. Por encima de un determinado umbral, definido en el Reglamento, se suspende o retira la licencia.

---

<sup>39</sup> [Reglamento sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada](#).

<sup>40</sup> [Reglamento de control](#).

**88** En 2019, la Comisión llevó a cabo un estudio sobre los regímenes de sanción de todos los Estados miembros respecto a las infracciones de las normas de la política pesquera común<sup>41</sup>. Se basa en los datos facilitados por las autoridades de los Estados miembros relativos al período comprendido entre 2015 y 2019. El estudio señalaba numerosas conclusiones positivas.

- La gran mayoría (92 %) de las infracciones graves detectadas dieron lugar a una investigación o un proceso judicial.
- El 92 % de las infracciones investigadas o enjuiciadas dieron lugar a sanciones.
- Normalmente, el plazo de ejecución de las medidas de observancia era breve, pues las sanciones por infracciones graves se aplicaban como media en los diez meses siguientes a su detección. Los Estados miembros que aplican principalmente procedimientos penales en lugar de administrativos registraron plazos más prolongados.

**89** El estudio también destacaba numerosas lagunas en la aplicación de sanciones por parte de los Estados miembros, lo que socava la eficacia del régimen de control y las condiciones de competencia equitativas. A continuación, se enumeran tales lagunas:

- Diferencia significativa en el porcentaje de infracciones calificadas como «graves» debido a la diversidad de criterios nacionales, por lo que tales infracciones se sancionan de manera diferente.
- Variación considerable de las multas previstas en las legislaciones nacionales, con importes máximos que oscilan entre 1 624 euros (Rumanía) y 600 000 euros (España) en el caso de las sanciones administrativas, y entre 10 224 euros (Bulgaria) y 16 000 000 euros (Estonia) en el de las sanciones penales. En la práctica, la multa media impuesta por una infracción similar oscilaba entre unos 200 euros (Chipre, Lituania y Estonia) y más de 7 000 euros (España). En algunos Estados miembros que cuentan en sus flotas pesqueras con grandes buques o que faenan fuera de las aguas de la UE (Grecia, Lituania, Letonia), las multas máximas son muy bajas en relación con el nivel de actividad, lo que plantea dudas sobre su proporcionalidad y efecto disuasorio.

---

<sup>41</sup> [Study on the sanctioning systems of Member States for infringements to the rules of the common fisheries policy.](#)

- Algunos Estados miembros (Chipre, Lituania, Rumanía) suelen emitir advertencias en lugar de imponer multas por infracciones no graves, mientras que otros (Dinamarca, España) emiten tales advertencias incluso en el caso de infracciones graves.
- Variación considerable en el uso de las sanciones accesorias (p. ej., confiscación de productos de la pesca/artes ilegales, suspensión de la licencia de pesca), que solo se aplicaban con frecuencia en algunos Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y los Países Bajos).
- Variación significativa en la aplicación del sistema de puntos de sanción: algunos Estados miembros (Grecia, Rumanía, Croacia e Irlanda) nunca o rara vez asignan puntos por infracciones graves (contraviniendo el [Reglamento de control de la pesca](#)).

**90** Basándonos en nuestra evaluación de los resultados de este estudio y en nuestro propio trabajo de auditoría, concluimos que no existen unas condiciones de competencia equitativas en toda la UE. Lo más grave es que, en algunos Estados miembros, las sanciones no son proporcionadas al beneficio económico derivado de las infracciones y ejercen un efecto disuasorio insuficiente. Esta situación resulta injusta para los operadores que respetan la Ley, y genera un riesgo de incumplimiento persistente.

**91** En su propuesta de 2018 de revisión del régimen de control de la pesca, la Comisión propuso la introducción de varias modificaciones de la legislación vigente con el fin de mejorar la normalización de las sanciones por infracciones de la política pesquera común en todos los Estados miembros. Entre las modificaciones propuestas figura la formulación de criterios más específicos para determinar la gravedad de las infracciones, la calificación automática de determinadas infracciones como graves y la estipulación de sanciones mínimas y máximas normalizadas para las infracciones graves.

## Conclusiones y recomendaciones

**92** La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada agota las poblaciones de peces, representa una de las mayores amenazas mundiales para los ecosistemas marinos, socava los esfuerzos por gestionar la pesca de manera sostenible y sitúa a algunas explotaciones pesqueras al borde del colapso. La lucha contra la pesca ilegal debe ofrecer a los consumidores de la UE la garantía de que los productos que consumen no proceden de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. No obstante, aunque sea necesario, asegurar la legalidad de un producto no basta para garantizar que se obtiene de manera sostenible.

**93** Examinamos el gasto y la acción de la UE encaminados a evitar que los productos de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada lleguen a los ciudadanos de la UE. Abarcamos los regímenes de control para evitar la importación de productos de la pesca ilegal en la UE, y los regímenes de control de los Estados miembros para el control de las flotas y las aguas nacionales.

**94** En conjunto, concluimos que los sistemas de control establecidos para combatir la pesca ilegal son parcialmente eficaces; aunque mitigan el riesgo, su eficacia queda reducida por la aplicación poco uniforme de controles y sanciones por parte de los Estados miembros.

**95** La UE adoptó en 2008 el Reglamento sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, por el que se estableció el régimen de certificación de capturas de la UE. Observamos que el régimen mejoró la trazabilidad y reforzó el control de las importaciones (apartados **28** a **29**). En comparación con sistemas similares, el régimen de la UE es el más completo en cuanto al ámbito de aplicación, requisitos de información y procesos de validación y control (apartados **30** a **34**).

**96** Las autoridades de los Estados miembros deben realizar controles basados en el riesgo para garantizar que todas las importaciones vayan acompañadas de certificados de captura válidos y se verifique la información de cada certificado. Observamos que las diferencias significativas en el alcance y la calidad de los controles y verificaciones efectuados por los Estados miembros socavaban la eficacia del sistema y entrañaban el riesgo de que los operadores explotaran el eslabón más débil (apartados **35** a **45**).

**97** El régimen de certificación de capturas de la UE sigue basándose en documentos impresos. No existe una base de datos de la UE que registre todos los certificados de

capturas recibidos por los Estados miembros. Esto reduce la eficiencia y eficacia del régimen de control y crea un riesgo de fraude. En 2019 se puso en marcha una solución digital a escala de la UE desarrollada por la Comisión, pero los Estados miembros no la utilizan. La propuesta de la Comisión por la que se modifica el Reglamento de control de la pesca tiene por objeto que CATCH sea obligatorio en la UE (apartados 46 a 49).

**98** Cuando el régimen de control de un Estado de abanderamiento es deficiente en aspectos esenciales, los certificados de captura validados no pueden garantizar que los productos exportados a la UE no proceden de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. La identificación de «terceros países no cooperantes», comúnmente denominada «tarjeta roja» en el «sistema de tarjetas», es esencial para evitar la entrada de productos ilegales en el mercado. Comprobamos que el sistema de tarjetas había demostrado ser útil y había impulsado reformas en la mayoría de los terceros países afectados. Aunque el sistema de tarjetas afecta con frecuencia a países cuyo comercio pesquero con la UE es mínimo, estos países a menudo actúan como «pabellones de conveniencia», lo que supone un riesgo de pesca ilegal (apartados 50 a 63).

## Recomendación 1 – Controlar que los Estados miembros refuercen sus sistemas de control para prevenir la importación de productos de la pesca ilegal y adopten las medidas oportunas

---

Para mejorar el control de los productos importados, la Comisión debe colaborar con los Estados miembros para:

- a) proseguir con la digitalización del régimen de certificación de capturas y desarrollar controles automatizados y alertas de riesgo en apoyo de las actividades de control;
- b) trabajar con los Estados miembros para lograr el uso uniforme de los criterios de identificación de riesgos y supervisar si los controles y verificaciones aplicados por los Estados miembros se centran en los riesgos identificados;
- c) supervisar que el alcance y la calidad de los controles aplicados por los Estados miembros sean suficientes para abordar los riesgos y adoptar las medidas necesarias para subsanar cualquier deficiencia.

**Fecha de aplicación prevista: 2026**

**99** Los Estados miembros deben controlar las actividades pesqueras en sus aguas, así como las que lleven a cabo en otros lugares los buques pesqueros que enarbolen su pabellón. Los datos indican que los controles nacionales detectaron con frecuencia casos de pesca ilegal, si bien tres Estados miembros y el Reino Unido detectaron en torno al 75 % del total de las infracciones notificadas. El registro incorrecto de las capturas constituye la infracción más común de la flota de la UE, seguida por la pesca en zonas de veda o sin asignación de cuotas, y la utilización de artes ilegales. Existen numerosas pruebas de que la aplicación de la obligación de desembarque plantea dificultades, y de que persisten los descartes ilegales en el mar (apartados [64](#) a [69](#)).

**100** El trabajo llevado a cabo por la Comisión ha permitido identificar importantes deficiencias en el control del pesaje, el registro y la trazabilidad de las capturas por parte de algunos Estados miembros. Estas deficiencias han dado lugar a la sobreexplotación pesquera y a la infranotificación de las capturas, y la Comisión está adoptando medidas para abordar tales prácticas (apartados [70](#) a [74](#)).

**101** El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca ha apoyado las actividades de supervisión, control y observancia, con un presupuesto total de 580 millones de euros

para el período de programación de 2014-2020. Seleccionamos una muestra de veintitrés proyectos dedicados al control y la observancia de la normativa en cuatro Estados miembros. Concluimos que estos proyectos eran conformes con las prioridades nacionales o de la UE definidas, y contribuyeron a reforzar el régimen de control (apartados **75** a **83**).

**102** El marco de la UE exige a los Estados miembros que impongan sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias respecto a todas las infracciones graves. Un principio fundamental es que el nivel general de las sanciones garantice que «los responsables de las infracciones graves se vean efectivamente privados de los beneficios económicos derivados de ellas» (apartados **84** a **87**).

**103** La gran mayoría de las infracciones graves detectadas dieron lugar a una investigación o a un proceso judicial con el resultado de la imposición de las sanciones oportunas. Sin embargo, el nivel de las sanciones varía considerablemente entre los Estados miembros por infracciones similares. La comparación de la aplicación de sanciones en los distintos regímenes nacionales reveló la ausencia de condiciones de competencia equitativas en el conjunto de la UE. Lo más grave es que, en algunos Estados miembros, las sanciones no son proporcionadas al beneficio económico derivado de las infracciones ni disuasorias (apartados **88** - **91**).

## **Recomendación 2 – Velar por que los Estados miembros apliquen sanciones disuasorias contra la pesca ilegal**

---

La Comisión debe trabajar en la aplicación uniforme y efectiva de un régimen sancionador disuasorio para la pesca ilegal en todos los Estados miembros; para ello, debe comprobar que:

- a) los Estados miembros aplican sanciones por la comisión de infracciones graves;
- b) el valor de la sanción aplicada por los Estados miembros no es inferior al beneficio económico derivado de la infracción de que se trate y es lo suficientemente disuasoria como para evitar la comisión de infracciones reiteradas;
- c) se armoniza la aplicación del sistema de puntos de penalización en todos los Estados miembros;

**Fecha de aplicación prevista: 2024**

- d) se adoptan las medidas necesarias para subsanar cualquier deficiencia.

**Fecha de aplicación prevista: 2026**

El presente informe fue aprobado por la Sala I, presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 14 de julio de 2022.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I – Instrumentos internacionales para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada



## Anexo II – Evaluación comparativa del régimen de certificación de capturas de la UE con sistemas similares en los Estados Unidos y Japón

Cobertura	Requisitos de información	Sistema de validación y control
<p><b>El régimen de la UE presenta la cobertura más completa: todos los productos de la pesca deben ser rastreables y certificados.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El régimen de la UE comprende todos los peces marinos capturados en estado salvaje, transformados o no, importados de terceros países al mercado de la UE (con algunas exenciones para productos de menor importancia en la lucha contra la pesca ilegal), así como los procedentes de países de la UE si se reimportan después de su transformación fuera de la UE.</li> <li>En los Estados Unidos, el programa de seguimiento de las importaciones de alimentos marinos (SIMP) abarca 13 tipos de alimentos marinos identificados como los más vulnerables a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y al fraude. Esto representa casi la mitad del total de las</li> </ul>	<p><b>Los regímenes de la UE y de los Estados Unidos establecen requisitos de información amplios que permiten una trazabilidad detallada.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Todos los regímenes requieren la recogida de información básica sobre los productos: buque, pabellón, especies y cantidades capturadas.</li> <li>Solo los regímenes de la UE y de los Estados Unidos requieren información sobre el peso transformado.</li> <li>El régimen de la CCRVMA es el único que no exige información sobre la zona de captura precisa (se acepta «alta mar» o «zona económica exclusiva del Estado ribereño»), los artes y el método de pesca.</li> <li>Los regímenes de la CICA y de la CCSBT no requieren información sobre la licencia de pesca, la autorización para pescar, el número</li> </ul>	<p><b>El régimen de la UE cuenta con el sistema de validación y control más completo (certificación por el Estado de abanderamiento y controles por parte de las autoridades nacionales en el lugar de destino de la UE).</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En los Estados Unidos, los importadores son responsables de garantizar la legalidad de los productos. El Estado de abanderamiento no ejerce función alguna respecto a la validación de la información facilitada por los operadores. Las autoridades de control de la pesca realizan auditorías aleatorias y específicas de los productos alimentarios marinos objeto del programa<sup>47</sup>.</li> <li>En la UE, cada envío debe ir acompañado de un certificado validado por el Estado de abanderamiento. Además, las autoridades de los Estados miembros deben garantizar que las importaciones de productos de la pesca vayan acompañadas de un certificado de</li> </ul>

<sup>47</sup> Compliance Guide for the Seafood Import Monitoring Program.

Cobertura	Requisitos de información	Sistema de validación y control
<p>importaciones de alimentos marinos de Estados Unidos<sup>42</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Actualmente, Japón lleva a cabo un seguimiento de las cuatro especies que cubren los regímenes regionales: atún rojo del sur, atún de aleta azul, austromerluza antártica y róbalo de fondo<sup>43</sup>. Una nueva ley introducirá un régimen de documentación de capturas para otras especies consideradas como importaciones vulnerables de alimentos marinos<sup>44</sup>. Inicialmente será aplicable a cuatro especies, con la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación.</li> </ul>	<p>de identificación del buque o el puerto de desembarque.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El régimen de la UE se basa fundamentalmente en documentos impresos. El régimen estadounidense exige a los importadores notificar los datos esenciales en un sistema nacional, conservando registros impresos o electrónicos. Mientras que la CICAA y la CCRVMA utilizan sistemas digitales<sup>45</sup>, la CCSBT no ha culminado aún su digitalización<sup>46</sup>.</li> </ul>	<p>captura válido, y realizar comprobaciones y verificaciones basadas en el riesgo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cada organización regional de ordenación cuenta con sus propias normas de control y validación. Tanto la CCRVMA<sup>48</sup> como la CICAA<sup>49</sup> exigen a los Estados de abanderamiento que certifiquen las capturas. Los miembros deben asegurarse de que sus autoridades examinen la documentación de cada envío. Los miembros de la CCSBT<sup>50</sup> deben realizar auditorías e inspecciones de buques, desembarques y, en la medida de lo posible, mercados, para validar la información incluida en la documentación.</li> </ul>

<sup>42</sup> SIMP Report to Congress Efforts to Prevent Seafood Harvested through IUU fishing.

<sup>43</sup> A comparative study of key data elements in import control schemes aimed at tackling IUU fishing in the top three seafood markets.

<sup>44</sup> Japan to Require Catch Documents for Imports of Vulnerable Marine Species.

<sup>45</sup> Recommendation by ICCAT on an electronic Bluefin Tuna Catch Documentation Programme (eBCD).

<sup>46</sup> Resolution on the implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme.

<sup>48</sup> Conservation Measure 10-05 (2018), Catch Documentation Scheme for *Dissostichus* spp.

<sup>49</sup> Recommendation 18-13 by ICCAT on an ICCAT Bluefin Tuna Catch Documentation program.

<sup>50</sup> Resolution on the Implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme.

## Siglas y acrónimos

**AECP:** Agencia Europea de Control de la Pesca

**CCRVMA:** Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos

**CCSBT:** Comisión para la Conservación del Atún Rojo del Sur

**CICAA:** Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico

**FAO:** Organización para la Alimentación y la Agricultura

**FEMP:** Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

**Pesca INDNR:** Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

## Glosario

**Estado de abanderamiento:** País en el que está registrado un buque marítimo.

**Fondo Europeo Marítimo y de Pesca:** Fondo de la UE de apoyo a los pescadores en la transición hacia una pesca sostenible, y a las comunidades costeras en la diversificación de sus economías.

**Obligación de desembarque:** El requisito de que los buques pesqueros desembarquen todas las capturas de determinadas especies y las declaren y las deduzcan de las cuotas aplicables.

**Organizaciones regionales de ordenación pesquera:** Organización intergubernamental con autoridad para establecer medidas de conservación y gestión de las pesquerías en aguas internacionales.

**Plan de despliegue conjunto:** Medidas de control e inspección para zonas de pesca prioritarias que utilicen recursos puestos en común por Estados miembros.

**Política pesquera común** Marco de la UE para gestionar la pesca concebido para garantizar unas poblaciones de peces sostenibles y unos ingresos estables para la comunidad pesquera.

**Régimen de certificación de capturas:** Requisito por el cual todas las exportaciones de pesca a la UE deben contar con licencia validada por el Estado de abanderamiento del buque de pesca, para demostrar que proceden de capturas legales.

**Sistema de tarjetas:** Método de la UE para identificar a terceros países cuyas medidas para desalentar la pesca ilegal sean insuficientes y para penalizarlos con una advertencia formal («tarjeta amarilla») o con una prohibición de importación («tarjeta roja»).

**Zona económica exclusiva:** 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.

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61941>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61941>

## 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 de Cuentas Europeo selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión 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 (Uso sostenible de los recursos naturales), presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Eva Lindström, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, asistida por Katharina Bryan, jefa de Gabinete, y Johan Stalhammar, agregado de Gabinete; Paul Stafford, gerente principal; Frédéric Soblet, jefe de tarea; Paulo Faria, jefe adjunto de tarea, y Kartarzyna Radecka-Moroz, Radostina Simeonova y Anna Zalega, auditoras. Marika Meisenzahl prestó asistencia gráfica.



*De izquierda a derecha: Johan Stalhammar, Frédéric Soblet, Eva Lindström, Katharina Bryan y Paul Stafford.*

# DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2022

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en 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 se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá 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:**

Ilustraciones 3, 4, 5, 6, 8 y 12 – Iconos: Estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#) © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Imagen 1: Agencia Europea de Control de la Pesca (2005-2021)

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-847-8662-6	1977-5687	doi:10.2865/05	QJ-AB-22-018-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-8663-3	1977-5687	doi:10.2865/010	QJ-AB-22-018-ES-Q

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada constituye una de las mayores amenazas para los ecosistemas marinos, y socava los esfuerzos por gestionar la pesca de forma sostenible.

Examinamos el marco, la acción y el gasto de la UE encaminados a evitar que los productos de la pesca ilegal acaben en el plato de los ciudadanos de la UE. En conjunto, concluimos que los sistemas de control establecidos para combatir la pesca ilegal son parcialmente eficaces; aunque mitigan el riesgo, su eficacia queda reducida por la aplicación poco uniforme de controles y sanciones por parte de los Estados miembros. Recomendamos que la Comisión supervise si los Estados miembros refuerzan sus regímenes de control para prevenir la importación de productos de la pesca ilegal, y vele por que los Estados miembros apliquen sanciones disuasorias contra la pesca ilegal.

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](https://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)

Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors