

Comercio intracomunitario de productos pesqueros a España: posibles medidas de control del tráfico sobre la pesca ilegal

Mayo, 2019

Resumen y recomendaciones

Planteamiento del problema

Para lograr, a nivel nacional y europeo, un éxito real y efectivo en la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR), sería necesario que todos los productos importados a la Unión Europea (UE) gozasen de sistemas de control homogéneos en los diferentes Estados miembros. A estos efectos se dicta el Reglamento (CE) n.º 1005/2008 - el Reglamento INDNR, que establece las medidas necesarias para que los Estados miembros impidan o dificulten la entrada a la UE de los productos obtenidos mediante pesca INDNR. Desafortunadamente la realidad no se corresponde íntegramente con los objetivos europeos. Uno de los problemas que ha quedado patente en la lucha, a nivel europeo contra la pesca INDNR, es que existe un claro y manifiesto contraste en la forma en que los distintos Estados miembros aplican el Reglamento INDNR y en concreto en relación con la rigurosidad con que se realizan los controles a la importación.

Tenemos que buscar la forma en que los Estados miembros que lideran la lucha contra la pesca INDNR constituyan verdaderos motores del cambio, impulsando a los restantes Estados en el recorrido hacia la efectiva implementación del Reglamento INDNR, de tal forma que ésta no se limite a un mero cumplimiento de los mínimos exigidos.

España es uno de los países que con mayor eficiencia ha aplicado el Reglamento INDNR. Sin embargo, y desafortunadamente, esto no impide que los productos de pesca ilegal se introduzcan en el mercado español. Como consecuencia de los diferentes estándares de aplicación, en relación con las medidas de control de las importaciones entre los Estados miembros, existe el riesgo de que se produzca una desviación en la entrada de las mercancías desde los países de control alto hacia aquellos otros Estados medidas de control menos rigurosas.

Estos flujos anormales en el comercio intracomunitario de productos pesqueros preocupa especialmente a países que, como España, gozan de una doble posición de liderazgo tanto en la aplicación del Reglamento INDNR, como en los niveles de importación de productos pesqueros de la Unión Europea y de terceros países. **¿Dispone el ordenamiento jurídico europeo de medidas suficientes para erradicar la entrada de pesca INDNR en el mercado español?**

Objeto del informe

¿Con qué medios de control cuentan los diferentes Estados miembros y en concreto España, para verificar este tipo de importaciones de productos pesqueros procedentes de terceros países, que entran en territorio de la UE, a través de otros Estado miembros?

El presente informe, tiene por objeto realizar un análisis jurídico de las posibles medidas de control existentes, por parte del Estado español, del comercio intracomunitario de los productos de la pesca, por riesgo de pesca INDNR.

Mayo, 2019

Conclusiones y recomendaciones

Los diferentes controles que el Estado español podrá ejercer sobre las importaciones de productos pesqueros depende del estatuto aduanero asignado. Con carácter general, no existen demasiadas medidas de controles sobre el comercio intracomunitario de productos pesqueros, sobre todo cuando los productos han sido obtenidos o producidos totalmente en un Estado miembro.

La barrera para la admisión de estos controles proviene que las normas que garantizan la libre circulación de mercancías, que constituye uno de los principios esenciales del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Sin embargo, es posible efectuar una serie de recomendaciones que entendemos facilitarían el control por parte del Estado español de los productos de pesca que entran en la UE a través de otro Estado miembro:

- Los poderes públicos españoles deben ampliar el número de controles aleatorios de productos pesqueros por muestreo, tanto los realizados por la Autoridad aduanera competente, como por la Secretaría general de Pesca (SGP).
- La SGP debe mantener el control del 100% de los certificados de captura, en relación a los productos de la pesca procedentes de terceros países con entrada en territorio de la Unión por otro Estado miembro en “régimen de transito”, garantizando que se continúen aplicando análogos controles a los establecidos para las importaciones ordinarias.

Y en general:

- El Estado español debe continuar avanzando en la aplicación del Reglamento INDNR para mantener su posición de liderazgo y constituir un ejemplo de buenas prácticas para los restantes Estados miembros.
- El Estado español debe dotar de un mayor número de recursos, tanto materiales como humanos, a la SGP para que, a través de la Subdirección de Control e Inspección, pueda seguir ejerciendo de forma eficaz el control de las importaciones de los productos de la pesca, dentro del marco de sus competencias atribuidas por el Reglamento INDNR.
- Las diferentes administraciones involucradas en la lucha contra la pesca INDNR, ya sea directamente (Agencia Estatal de Administración Tributaria-AEAT, SGP y Comunidades Autónomas-CCAA) como indirectamente (a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) deben coordinarse en las actividades de control sobre las importaciones de tal forma que estas medidas se ejerciten de forma eficiente, bajo estrategias claras y planes estructurados, que impliquen la menor entrada posible en España, de productos pesqueros INDNR, ya provengan de terceros países, como de otros Estados miembros.

Además, la Comisión Europea debe garantizar el cumplimiento armonizado de la normativa sobre la política pesquera común (PPC) y en concreto sobre la aplicación del Reglamento INDNR por parte de los distintos Estados miembros. Esto garantizaría idénticos estándares en la aplicación de las medidas de control de las importaciones de productos pesqueros y en consecuencia un marco de igualdad y no discriminación entre los distintos operadores de la UE.

Mayo, 2019

Síntesis del análisis jurídico

En el análisis sobre la legislación aplicable, la jurisprudencia y la aplicación del reglamento INDNR en España, hemos identificado tres supuestos diferenciados, divididos en dos categorías, cada uno con distinto régimen jurídico y medidas de control aplicables:

1. Productos pesqueros de terceros países que entran en “**régimen de tránsito**”, a través de un Estado miembro, con destino a España:
 - Se incluyen en el Régimen Especial de las mercancías en tránsito externo.
 - El despacho de la importación se produce en la aduana española, por lo que el Estado español aplica análogos controles a los establecidos para las importaciones ordinarias.

2. Los productos de la pesca **de terceros países importados por un Estado miembro** e introducidos en España y los productos pesqueros **obtenidos o producidos enteramente en otro Estado miembro** e introducidos en España
 - Su estatuto aduanero es de Mercancía de la Unión.
 - Con carácter general cabe decir que no existen medidas de control sobre el comercio intracomunitario de estos productos pesqueros.
 - No se permite un doble control a la importación, por razón de posible pesca INDNR, puesto que excedería de los límites permitidos en el artículo 36 del TFU, para las excepciones a las prohibiciones o restricciones a la importación.
 - Quedan permitidos dentro del ámbito de los artículos 30 y 34 del TFUE los controles aleatorios por muestreo por parte de los Estados de destino de los productos pesqueros, siempre que están justificados por un interés general y se limiten a lo indispensable para alcanzar el objetivo perseguido, conforme a lo establecido en el artículo 26 del TFUE. Estos controles incluirían tanto aquellos competencia de la Autoridad aduanera, como aquellos previstos por la SGP.
 - Se podría considerar una medida adicional de control para los productos de la pesca intracomunitarios la necesidad de prueba del estatuto de mercancía de la Unión.
 - Existen otros posibles controles de carácter coercitivo, que incluyen los previstos en el Reglamento INDNR y Reglamento de Control para los supuestos de infracciones de las normas de la PPC, pero no se aplicarán a los productos de la pesca producidos u obtenidos enteramente en un Estado miembro.

Mayo, 2019

Índice

Resumen y recomendaciones	2
1 Introducción: Los riesgos de pesca indnr en el comercio intracomunitario a España de productos de la pesca	6
1.1 España, líder en la implementación del Reglamento INDNR	6
1.2 La disparidad en la aplicación del Reglamento INDNR entre Estados miembros y sus efectos en las interacciones de flujos comerciales de productos pesqueros.....	6
1.3 El comercio intracomunitario a España de productos de la pesca	7
1.4 Objeto del informe	8
2 El punto de partida: La libre circulación de mercancías	9
3 Control de los productos pesqueros de terceros países que entran en régimen de tránsito, a través de un Estado miembro, con destino a España	10
3.1 Régimen aduanero de los productos pesqueros en tránsito	10
3.2 El control aduanero	10
3.3 Los controles vía Reglamento INDNR	11
3.4 La competencia de la Secretaría General de Pesca: Verificación, validación y denegación.. ..	12
4 Posibles controles sobre el comercio intracomunitario de productos pesqueros a España	14
4.1 El estatuto aduanero de mercancías de la Unión	14
4.2 La necesidad de prueba del estatuto aduanero de mercancías de la Unión de los productos pesqueros	15
4.3 El doble control de las mercancías: El alcance de la prohibición de las restricciones a las importaciones entre Estados miembros	16
4.4 La permisión de controles aleatorios por parte de la administración aduanera y de la inspección de pesca	18
4.5 Los controles coercitivos previstos en el Reglamento INDNR y de Control	20
5 Conclusiones y recomendaciones	21
5.1 Conclusiones.....	21
5.2 Recomendaciones.....	22

Mayo, 2019

1 Introducción: los riesgos de pesca INDNR en el comercio intracomunitario a España de productos de la pesca

1.1 España, líder en la implementación del reglamento INDNR

El Reglamento (CE) n.º 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (Reglamento INDNR), establece un conjunto de medidas para combatir la pesca ilegal. Para ello, establece las condiciones necesarias para que los Estados miembros realicen actividades de control, inspección y verificación. Este reglamento prohíbe importar a la UE productos de la pesca INDNR. A estos efectos únicamente podrán importarse a la UE los productos de la pesca que vayan acompañados por el correspondiente certificado de captura, en el que el Estado miembro de abanderamiento del buque haya garantizado que el producto fue obtenido de forma legal.

España es considerado uno de los países que con mayor eficiencia ha aplicado el Reglamento INDNR.^{1,2,3}

1.2 La disparidad en la aplicación del reglamento INDNR entre Estados miembros y sus efectos en las interacciones de flujos comerciales de productos pesqueros

Uno de los problemas que ha quedado patente en la lucha a nivel europeo contra la pesca INDNR es que existe un claro y manifiesto contraste en la forma en que los distintos Estados miembros aplican el Reglamento INDNR y en concreto en relación con la rigurosidad con que se realizan los controles a la importación.⁴

Así, los controles de los certificados de captura no se realizan de manera uniforme en la UE, los criterios de evaluación del riesgo varían considerablemente y difiere ampliamente el número de solicitud de verificaciones de los certificados de captura enviadas a terceros países por parte de las autoridades competentes de cada Estado miembro.

No existe un comportamiento homogéneo en las inspecciones físicas de los envíos de mercancía en contenedores y no existen criterios armonizados a nivel europeo para determinar en qué circunstancias se ha de denegar la entrada de envíos en la UE.⁵

¹ Pueden mencionarse como grandes avances en su aplicación que: (i) ha establecido un control riguroso sobre los productos importados: evalúa el 100% de los certificados de captura a través de la SGP. Durante el periodo 2010-2017 ha rechazado la entrada de 162 partidas por no ajustarse al Reglamento INDNR, (ii) ha impuesto importantes sanciones disuasorias a ciudadanos y entidades españolas que han participado en actividades de pesca ilegal, (iii) ha realizado un esfuerzo importante en cuanto a dotación de personal suficiente, expertos técnicos y recursos humanos para implementar el sistema de certificados de captura, (iii) en los casos de mayor riesgo, condiciona la autorización de desembarque o transbordo a un control previo, por parte del Servicio de Control e Inspección de cada Delegación del Gobierno o de los Servicios Centrales, que permite verificar la documentación y las capturas y (iv) ha creado una ventanilla única para coordinar los controles a la importación de la pesca entre los distintos departamentos de la Administración.

² Vid. "Mejorar el desempeño en la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR). España: Liderando la aplicación del Reglamento de la UE para la lucha contra la pesca ilegal". En <http://www.iuuwatch.eu/2017/03/analysis-member-statesprogress-implementation-import-controls-iuu-regulation/>.

³ La Administración española llega a idénticas conclusiones en el informe bianual que presenta a la Comisión para controlar la aplicación del Reglamento INDNR en España, en relación al periodo 2016-2017.

⁴ Vid. "El Reglamento INDNR de la UE. Análisis: Implementación de los controles a la importación de productos de la pesca en la UE". Resumen ejecutivo-marzo 2017. En <https://eu.oceana.org/es/prensa-e-informes/comunicados-de-prensa/un-analisis-concluye-que-los-controles-la-importacion-en>

⁵ Ibid.

Mayo, 2019

Este hecho menoscaba los avances significativos conseguidos por algunos Estados miembros de cara a implementar íntegramente el sistema de certificados de captura del Reglamento INDNR y no ofrece garantías suficientes de que los productos de la pesca INDNR no accedan al mercado europeo.

Además de ello y como consecuencia de estos estándares desiguales en relación a las medidas de control de las importaciones, existe el riesgo de que se produzca una desviación de entrada de la mercancía de países con control alto a otros Estados miembros con normas menos rigurosas de control. Las disparidades en los controles a la exportación pueden conllevar que los productos de alto riesgo se desvíen a Estados miembros que aplican procedimientos menos rigurosos para la evaluación de los certificados de captura de importación.⁶

Por ejemplo en el estudio “The impact of the EU IUU Regulation on seafood trade flows”,⁷ se ha descubierto un flujo comercial anormal de importaciones entre Portugal y España. Portugal reportó, a partir de 2012, un aumento en las importaciones de países pre-identificados o identificados como no cooperadores en la lucha contra la pesca INDNR, de ciertos productos, como el pez espada, coincidiendo con una disminución en las importaciones reportadas por España y un aumento en el comercio intracomunitario de Portugal a España. Esto indica un cambio hacia la importación de productos a través de Portugal, que puede estar relacionado con las disparidades en la implementación de los controles de importación.⁸

1.3 El comercio intracomunitario a España de productos de la pesca

Esta balanza anormal de flujos en el comercio intracomunitario preocupa especialmente a países que, como España, gozan de una doble posición de liderazgo tanto en la aplicación del Reglamento INDNR, como en los niveles de importación de productos pesqueros de la Unión Europea y de terceros países:

BALANZA COMERCIAL ESPAÑA 2018 ⁹ UE y Terceros países								
Exportado		Importado		Exportado		Importado		
Valor (Miles Euros)	Peso (t)	Valor (Miles Euros)	Peso (t)	Valor (Miles Euros)	Peso (t)	Valor (Miles Euros)	Peso (t)	
UNIÓN EUROPEA				TERCEROS PAÍSES				
Peces vivos	55,204.84	11,518.16	49,094.52	6,300.84	620.03	6.46	3,694.42	66.35
Pescado Fresco y refrigerado	384,444.61	76,793.82	765,763.70	182,506.11	111,186.36	16,597.55	298,694.30	50,977.23
Pescado congelado	311,327.20	122,847.51	181,719.32	74,927.08	480,096.62	330,241.71	562,644.99	255,343.12

⁶ Vid. “El Reglamento INDNR de la UE. Análisis: Implementación de los controles a la importación de productos de la pesca en la UE”. Resumen ejecutivo-marzo 2017. En <https://eu.oceana.org/es/prensa-e-informes/comunicados-de-prensa/un-analisis-concluye-que-los-controles-la-importacion-en>

⁷ The impact of the EU IUU regulation on seafood trade flows: Identification of intra-EU shifts in import trends related to the catch certification scheme and third country carding process. En http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2018/02/TDA_report_IUUwatch_LQ.pdf

⁸ Ibid, p88.

⁹ Estos datos dato nos han sido facilitado por el Director General de Ordenación Pesquera y Acuicultura, en resolución de fecha 30 de abril de 2019, en respuesta a una solicitud de información ambiental, presentada con fecha de 5 de abril de 2019.

Mayo, 2019

Filetes y carne de pescado	334,143.46	55,891.84	203,416.75	38,278.12	74,882.88	6,947.07	610,395.48	161,008.63
Pescado seco, salado salmuera, ahumado (...)	79,124.80	10,085.23	91,508.04	14,026.44	24,055.65	6,733.13	155,742.95	26,960.19
Crustáceos	379,531.04	47,146.28	264,490.34	34,301.51	25,038.23	4,088.98	1,002,071.85	152,587.44
Moluscos	767,882.95	194,671.32	341,164.51	68,769.49	146,503.66	25,372.43	1,635,123.49	340,186.90
Invertebrados acuáticos	5,470.08	411.43	3,051.22	1,185.83	56.31	7.78	479.98	35.26
Preparaciones conservas, caviar, huevas	722,331.49	143,134.27	88,290.78	21,502.22	71,170.13	10,868.96	757,900.76	162,083.53
Crustáceos, moluscos preparados o conservados.	144,728.90	43,007.81	49,776.09	6,796.32	51,191.47	7,381.33	91,073.47	31,323.24
	2,799,744.7	628,713.85	1,272,511.5	266,087.8	984,801.34	408,245.41	5,117,821.69	1,180,571.8

De esta forma, para lograr un éxito real y efectivo en la lucha contra la pesca INDNR, a nivel nacional y europeo, sería necesario que todos los productos importados gozasen de parejos sistemas de control en los diferentes Estados miembros. Pero en tanto esta situación ideal no sea alcanzada, entendemos necesario comprobar con qué medios de control cuentan los diferentes Estados miembros, y en concreto España, para verificar la legalidad de las importaciones procedentes de terceros países que entran en el mercado nacional través de otros Estado miembros.

1.4 Objeto del informe

El presente informe, con base en un estudio coordinado de la legislación aplicable, tiene por objeto realizar un análisis jurídico de las posibles medidas de control de que dispone el Estado español para comprobar la legalidad de los productos de la pesca que acceden al mercado español, procedentes del comercio intracomunitario.

Dentro de esta problemática, hemos identificado tres supuestos diferenciados:

- Los productos pesqueros de terceros países que entran en régimen de tránsito, a través de un Estado miembro, con destino a España.
- Los productos de la pesca de terceros países importados por un Estado miembro e introducidos en España.
- Los productos pesqueros obtenidos o producidos enteramente en otro Estado miembro.

Mayo, 2019

2 El punto de partida: La libre circulación de mercancías

La unión aduanera, en vigor desde el 1 de julio 1968,¹⁰ constituye en el marco del Mercado Interior, uno de los cimientos esenciales sobre los que construyó la Unión Europea (UE).¹¹ La unión aduanera abarca la totalidad de los intercambios de mercancías e implica la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel aduanero común (AAC) por parte de la UE, en sus relaciones con terceros países.¹² En consecuencia, en las fronteras exteriores, las mercancías procedentes de terceros países se gravan con un AAC.

La existencia de una unión aduanera, implica que dentro del territorio de la EU no pueden existir barreras comerciales que obstaculicen la libre circulación de mercancías. En concreto, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹³ desarrolla este principio fundamental en los artículos 34 y siguientes,¹⁴ al prohibir las restricciones a la importación y cualesquiera otras medidas equivalentes, entre Estados miembros.

Para poder determinar qué tipo de controles son aplicables a los productos pesqueros que entran en territorio de cada Estado miembros, primero hay que determinar cuál es el *estatuto aduanero* de los mismos, que varía en función se trate de una *mercancía de la Unión* o de una *mercancía no perteneciente a la Unión*:¹⁵

- Son *mercancías de la Unión* las que se obtengan o produzcan enteramente en el territorio aduanero de la Unión¹⁶ y no incorporen ninguna mercancía importada de países o territorios situados fuera del territorio aduanero de aquella.¹⁷ Se presumirá que todas las mercancías que se hallan en el territorio aduanero de la Unión tienen el estatuto aduanero de mercancías de la Unión, salvo que se compruebe lo contrario.¹⁸
- También son *mercancías de la Unión* las mercancías que se *despachen a libre práctica*.¹⁹ que son aquellos productos procedentes de terceros países, respecto de los cuales en algún Estado miembro se hayan formalizado los requerimientos de importación y percibido los derechos de aduana demás exacciones.²⁰ El despacho a libre práctica confiere el estatuto aduanero de mercancías de la Unión a una mercancía no comunitaria.
- Son mercancías *no pertenecientes a la Unión* las restantes.²¹

¹⁰ Aunque el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCE), se firmó antes, en Roma (Italia) el 25 de marzo de 1957.

¹¹ Artículo 26 del TFUE (antiguo artículo 14 TCE).

¹² Artículos 27 y 30 del TFUE

¹³ Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - Protocolos - Anexos - Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 - Tablas de correspondencias Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 p. 0001 – 0390

¹⁴ Antiguo artículo 28 TCE

¹⁵ Artículo 5.22 Reglamento (UE) n° 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (CAU)

¹⁶ Conforme al Artículo 60 del CAU "1. Se considerará que las mercancías enteramente obtenidas en un solo país o territorio tienen su origen en este país o territorio. 2. Se considerará que las mercancías en cuya producción intervenga más de un país o territorio tienen su origen en aquel en el que se haya producido su última transformación o elaboración sustancial, económicamente justificada, efectuada en una empresa equipada a tal efecto, y que haya conducido a la fabricación de un producto nuevo o que represente un grado de fabricación importante".

¹⁷ Artículo 5.23 del CAU.

¹⁸ Artículo 153 del CAU.

¹⁹ Artículo 201 del CAU.

²⁰ Artículo 29 del TFUE.

²¹ Artículo 5.22 del CAU.

Mayo, 2019

3 Control de los productos pesqueros de terceros países que entran en régimen de tránsito, a través de un Estado miembro, con destino a España

3.1 Régimen aduanero de los productos pesqueros en tránsito

Los productos pesqueros de terceros países que entran en régimen de tránsito, a través de un Estado miembro, con destino a otro son consideradas mercancías *no pertenecientes a la Unión*,²² por lo que no ostentan el estatuto aduanero *comunitario*.

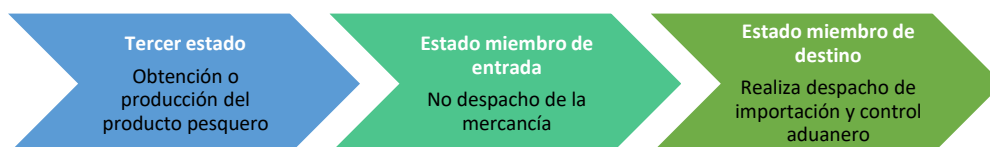
La normativa aduanera europea incluye el tránsito de los productos provenientes de terceros países en los supuestos de *tránsito externo*.²³ El tránsito externo es un Régimen Especial aduanero que permite la circulación de mercancías no pertenecientes a la UE de un punto a otro dentro del territorio aduanero de la Unión, sin estar sujetas a derechos de importación, a otros gravámenes prescritos por disposiciones en vigor o a medidas de política comercial.²⁴

3.2 El control aduanero

El Reglamento (UE) nº 952/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 9 de octubre de 2013 por el que se establece el Código Aduanero de la Unión (CAU): establece los procedimientos aplicables a la totalidad de las mercancías introducidas en el territorio de la UE y se aplica de manera uniforme en todo el territorio. Así, cada Estado miembro aplica esta normativa común en cada una de sus fronteras.

El artículo 141 del CAU establece que, en caso de tratarse de mercancías en tránsito introducidas en territorio aduanero, no tendrán que ser presentadas en aduana a su llegada, ni descargadas, ni desembaladas para su examen.

El artículo 233 del CAU dispone como obligaciones del titular del régimen de tránsito de la Unión, entre otras, presentar las mercancías intactas y la información requerida en la aduana de destino, en el plazo señalado y habiendo respetado las medidas tomadas por las autoridades aduaneras para garantizar su identificación.



Estos controles aduaneros, efectuados por las autoridades aduaneras para garantizar el cumplimiento de la legislación aduanera y las demás disposiciones sobre entrada, salida, tránsito, circulación, depósito y destino final de las mercancías,²⁵ pueden consistir en:

²² Ibid.

²³ Artículo 210 del CAU.

²⁴ Artículos 210 y 226 del CAU.

²⁵ Artículo 5.13 del CAU

Mayo, 2019

- **Solicitud de suministro de cualquier tipo de información a las autoridades aduaneras:**²⁶ en particular, España ha establecido la obligación para la importación en territorio español de productos de la pesca, que éstos vayan acompañados del certificado de captura y de la información relativa al transporte.²⁷
- **Control aleatorio de mercancías:** podrá consistir en examinar las mercancías, tomar muestras, verificar la exactitud y completitud de la información facilitada en una declaración o notificación y la existencia, autenticidad, exactitud y validez de los documentos, revisar la contabilidad de los operadores económicos y otros registros, inspeccionar los medios de transporte y las mercancías y equipajes que transporten las personas facturados o como bulto de mano, y realizar investigaciones oficiales y otros actos similares.²⁸
- **Controles basados en análisis de riesgos:** sobre la base de criterios establecidos a nivel nacional, de la Unión y, en su caso, internacional.²⁹
- **Controles posterior al levante:** podrán verificar la exactitud y completitud de la información facilitada en las declaraciones en aduana, las declaraciones de depósito temporal, las declaraciones sumarias de entrada y de salida, las declaraciones de reexportación o las notificaciones de reexportación, y la existencia, autenticidad, exactitud y validez de los documentos justificativos. También podrán examinar la contabilidad del declarante y otros registros en relación con las operaciones relativas a las mercancías de que se trate o con otras operaciones comerciales anteriores o posteriores que afecten a dichas mercancías. Las autoridades aduaneras también podrán examinar esas mercancías y tomar muestras de ellas cuando aún sea posible.³⁰

Es decir, que parece claro que en los supuestos de productos de la pesca en tránsito desde un tercer país, las mercancías se despachan en el Estado miembro de destino, por lo que los controles aduaneros, que además podrán ser extremadamente minuciosos, se efectuarán en la aduana de destino³¹. En el caso de nuestro estudio, en España.

3.3 Los controles vía Reglamento INDNR

En relación a los productos en tránsito, el artículo 19 del Reglamento INDNR se pronuncia en el mismo sentido que el CAU al determinar que las disposiciones relativas a la verificación³² y denegación de la importación³³ de los productos de la pesca sometidos a un régimen de tránsito y transportados a otro Estado miembro, se aplicarán en dicho Estado miembro.

Lo cual parece implicar, por otro lado, que los controles a que se refiere el artículo 16, es decir la presentación y control de los certificados de captura una vez validados, sí serán competencia de las autoridades del Estado miembro de entrada.

Esto supondría el siguiente reparto de competencias:

²⁶ Artículo 15 del CAU.

²⁷ Artículo 12.4, Anexo II y Apéndice del Reglamento (CE) nº 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008 (Reglamento INDNR).

²⁸ Artículo 46.1. del CAU.

²⁹ Artículo 46.2. del CAU.

³⁰ Artículo 58 del CAU.

³¹ Artículo 141 del CAU.

³² Artículo 17 del Reglamento INDNR.

³³ Artículo 18 del Reglamento INDNR.

Mayo, 2019

- Validación y denegación de importación:³⁴ las autoridades competentes de los Estados miembros de destino del producto serán los competentes tanto para validar, como para denegar, si procede, la importación de los productos de la pesca en la UE.
- Presentación y controles de los certificados de captura validados: el certificado de captura validado será presentado por el importador a las autoridades competentes del Estado miembro de entrada del producto.³⁵
- Verificaciones: las autoridades competentes de los Estados miembros de destino del producto serán quienes llevarán a cabo todas las verificaciones que estimen necesarias para garantizar la correcta aplicación de las disposiciones del Reglamento INDNR. Estas verificaciones podrán consistir en: examinar los productos, comprobar los datos de las declaraciones y la existencia y autenticidad de los documentos, revisar la contabilidad de los operadores y otros registros, inspeccionar los medios de transporte, incluidos los contenedores, y los lugares de almacenamiento de los productos y efectuar investigaciones oficiales y otras diligencias similares, además de las inspecciones en puerto de los buques pesqueros.³⁶

3.4 La competencia de la Secretaría General de Pesca: Verificación, validación y denegación

En España la autoridad competente para realizar las verificaciones, validación y denegación de las importaciones de productos pesqueros es la SGP, dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.³⁷

A estos efectos, el artículo 5.1. de la Orden ARM/2077/2010³⁸ exige, para el acceso a puerto, autorización de las autoridades portuarias competentes previo informe favorable de la Secretaría General del Pesca. Por su parte, el artículo 7.3.a) requiere presentar a la SGP el certificado de captura para la importación a territorio español de productos de la pesca por cualquier vía de entrada.

Una vez recibida la solicitud y efectuadas las verificaciones oportunas, la SGP emitirá informe previo a la importación y lo enviará a las autoridades aduaneras con copia al importador. Si el informe es desfavorable, la operación de importación no podrá ser efectuada.³⁹

Así, como consecuencia de la aplicación de la normativa comunitaria reguladora del Régimen Especial de las mercancía en tránsito externo, en caso de que España fuera el país de destino de los productos de la pesca procedentes de terceros países, con entrada en territorio de la Unión por otro Estado miembro, aplicaría análogos controles a los establecidos para las importaciones ordinarias, puesto que el despacho de la importación se produce en la aduana española y la mercancía no adquiere. hasta este momento, el estatuto aduanero de mercancías de la Unión.

La SGP, señala que las partidas que llegan como tránsito de productos pesqueros de terceros países desde otro Estado miembro de la UE, son controladas por la SGP Pesca al 100%, aplicando de forma completa el Reglamento INDNR.⁴⁰

³⁴ Ibid.

³⁵ Artículo 19, en relación con el artículo 16 del Reglamento INDNR.

³⁶ Artículo 17 del Reglamento INDNR.

³⁷ Artículo 16 del Reglamento INDNR.

³⁸ Orden ARM/2077/2010, de 27 de julio, para el control de acceso de buques de terceros países, operaciones de tránsito, transbordo, importación y exportación de productos de la pesca para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (Orden ARM/2077/2010).

³⁹ En <https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/control-e-inspeccion-pesquera/productos-pesqueros-terceros-paises/entrada.aspx>,

⁴⁰ Este dato nos ha sido facilitado por el Director General de Ordenación Pesquera y Acuicultura, en resolución de fecha 30 de abril de 2019, en respuesta a una solicitud de información ambiental, presentada con fecha de 5 de abril de 2019.

Mayo, 2019

CONTROL DE LOS PRODUCTOS PESQUEROS DE TERCEROS PAÍSES QUE ENTRAN EN RÉGIMEN DE TRÁNSITO, A TRAVÉS DE UN ESTADO MIEMBRO, CON DESTINO A ESPAÑA					
ESTATUTO ADUANERO	ALCANCE DEL ESTATUTO ADUANERO	TIPOS DE CONTROLES QUE SE REALIZAN	COMPETENCIA	EXTENSIÓN DE LOS CONTROLES	OBLIGADO LEGAL
CONTROLES EN EL ESTADO MIEMBRO DE ENTRADA					
Mercancía no perteneciente a la Unión (hasta el despacho de importación)	Régimen Especial de Tránsito (art. 233 CAU)	Autorización previa al acceso a puerto, desembarque y transbordo del buque, u otros medios de transporte.	Autoridad aduanera competente Estado miembro de entrada	Presentación de la documentación: <ul style="list-style-type: none"> • Formulario de notificación previa. • Certificado de captura validado. • Información relativa al transporte. • Documentación relativa a la importación indirecta. • Declaración previa de desembarque o transbordo. (Arts. 4 y 5 Orden ARM/2077/2010, Art.3.1. Reglamento Desarrollo INDNR) ⁴¹	El capitán o representant e del buque pesquero.
CONTROL DE LOS PRODUCTOS PESQUEROS DE TERCEROS PAÍSES QUE ENTRAN EN RÉGIMEN DE TRÁNSITO, A TRAVÉS DE UN ESTADO MIEMBRO, CON DESTINO A ESPAÑA					
ESTATUTO ADUANERO	ALCANCE DEL ESTATUTO ADUANERO	TIPOS DE CONTROLES QUE SE REALIZAN	COMPETENCIA	EXTENSIÓN DE LOS CONTROLES	OBLIGADO LEGAL
CONTROLES EN EL ESTADO MIEMBRO DE DESTINO					
Mercancía no perteneciente a la Unión (hasta el despacho de importación)	Régimen Especial de Tránsito (art. 233 CAU)	Verificación y/o denegación de la importación	SGP	Controles análogos a los de una importación normal. (arts. 16, 17 y 18 Reglamento INDRN)	El capitán o representant e del buque pesquero de tercer país
		Autorización a la importación de los productos de la pesca procedentes de terceros países	Autoridad aduanera competente Estado miembro de destino (Agencia Estatal de Administración Tributaria-AEAT)	Declaración sumaria de entrada. (art. 127 del CAU)	El transportista, el importador o consignatari o. (art. 127 CAU)
				Controles análogos a los de una importación normal: Verificación y control de las mercancías en tránsito, aplicación ordinaria de la normativa. (art. 5 y 7-11 Orden ARM/2077/2010).	El titular del régimen de tránsito (art. 233 CAU)

⁴¹ Reglamento (CE) n.º 1010/2009 de la Comisión, de 22 de octubre de 2009, que establece normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1005/2008 del Consejo, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (Reglamento Desarrollo INDNR).

Mayo, 2019

4 Posibles controles sobre el comercio intracomunitario de productos pesqueros a España

4.1 El estatuto aduanero de mercancías de la Unión

Dentro de este apartado vamos a analizar dos supuestos de hecho diferenciados, que por ostentar ambos el estatuto aduanero de mercancías de la unión, compartirían el mismo régimen de controles:

- Los productos pesqueros obtenidos o producidos enteramente en otro Estado Miembro: Son *mercancías de la Unión*.⁴²



- Los productos de la pesca de terceros países importados por un Estado miembro e introducidos en España: también son *mercancías de la Unión* porque se considera que se *despachan a libre práctica*⁴³, que son aquellos productos procedentes de terceros países, respecto de los cuales en algún Estado miembro ha formalizado los requerimientos de importación y satisfecho los derechos de aduana y demás exacciones⁴⁴. El *despacho a libre práctica* confiere el estatuto aduanero de mercancía de la Unión a una mercancía no comunitaria.



Una vez un producto adquiere el estatuto aduanero de las *mercancías de la Unión*, puede circular libremente por el territorio aduanero de la UE ya que esta condición implica, en principio, la imposibilidad de someterlos a mayores controles aduaneros o restricciones a su libre circulación⁴⁵.

De hecho, la SGP ha señalado que no existen medidas de control e inspección, como tales, en España ni en ningún otro Estado miembro, para prevenir desalentar y eliminar la pesca INDNR, en los intercambios comerciales de productos pesqueros entre países de la Unión Europea⁴⁶.

Así, constituye el punto de partida para el análisis jurídico sobre un posible control sobre los productos de la pesca provenientes de otros Estados miembros, el hecho de que la UE se formulase sobre la base de la libre circulación de mercancías y la unión aduanera.

⁴² Artículo 153 del CAU.

⁴³ Artículo 201 del CAU.

⁴⁴ Artículo 29 del TFUE.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Estos datos han sido facilitados por el Director General de Ordenación Pesquera y Acuicultura, en resolución de fecha 30 de abril de 2019, en respuesta a una solicitud de información ambiental, presentada con fecha de 5 de abril de 2019.

Mayo, 2019

De ahí que debamos ser cautelosos en el análisis, puesto que abogar por determinados controles en el comercio intracomunitario podría entrar en conflicto con uno de los pilares básicos sobre los que construyó la Unión.

POSIBLES CONTROLES SOBRE EL COMERCIO INTRACOMUNITARIO DE PRODUCTOS PESQUEROS EN EL ESTADO ESPAÑOL					
SUPUESTO	ESTATUTO ADUANERO	SUPUESTO	ESTATUTO ADUANERO	TIPO DE CONTROL	COMPETENCIA
Los productos pesqueros obtenidos o producidos enteramente en otro Estado Miembro	Mercancía de la Unión	Los productos de la pesca de terceros países importados por un Estado miembro e introducidos en España	Régimen Especial de despacho a libre práctica	Necesidad de prueba de Estatuto de Mercancía de la Unión	Agencia Estatal de Administración Tributaria
				Control aleatorio de mercancías en las fronteras	Agencia Estatal de Administración Tributaria/SGP
				Medidas para garantizar el cumplimiento de las normas del Reglamento de Control (art. 89.1)	SGP
				La prohibición de acceder a puerto comunitario (art. 37.5 Reglamento INDNR)	SGP
				Medidas coercitivas inmediatas (art. 43 Reglamento INDNR)	SGP

4.2 La necesidad de prueba del estatuto aduanero de mercancías de la Unión de los productos pesqueros

El artículo 153 del CAU establece la presunción de que todas las mercancías que se hallan en el territorio aduanero de la Unión ostentan el estatuto aduanero de mercancías de la Unión, salvo que se compruebe lo contrario. En aquellos casos en que no se aplique la presunción, será preciso aportar prueba del estatuto aduanero de mercancías de la Unión.

El Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión, de 28 de julio de 2015 por el que se completa el Reglamento (UE) nº 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del Código Aduanero de la Unión (Reglamento Delegado CAU), en su artículo 119, dispone que la presunción de estatuto aduanero de mercancías de la Unión no se aplicará a determinadas mercancías entre las que se encuentran (letra f) los siguientes productos de la pesca marítima:

Mayo, 2019

1. Los capturados por un buque de pesca de la Unión fuera del territorio aduanero de la Unión, en aguas distintas de las aguas territoriales de un tercer país.
2. Las mercancías obtenidas a partir de los productos mencionados en la letra a) a bordo de un buque de la Unión, en cuya producción pudieran haberse utilizado otros productos que posean el estatuto aduanero de mercancías de la Unión.
3. Los extraídos o capturados por buques que enarboleden pabellón de un tercer país en el territorio aduanero de la Unión.

De esta forma, se establece una medida adicional de control para los productos de la pesca, puesto que si se requiriese, se deberá probar que dichas mercancías disponen de estatuto aduanero de la Unión,⁴⁷ aportando, según proceda, entre otros los siguientes medios de prueba, conforme a lo previsto en el artículo 199 del Reglamento (UE) 2015/2447 de la Comisión de 24 de noviembre de 2015 por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) no 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión (Reglamento de Ejecución CAU):⁴⁸

- ✓ Los datos de la declaración de tránsito de las mercancías incluidas en el régimen de tránsito interno
- ✓ Los datos del T2L o del T2LF, justificantes del carácter comunitario de la mercancía⁴⁹
- ✓ El manifiesto aduanero de mercancías
- ✓ La factura o el documento de transporte
- ✓ El cuaderno diario de pesca, la declaración de desembarque, la declaración de transbordo y los datos del sistema de localización de buques

4.3 El doble control de las mercancías: El alcance de la prohibición de las restricciones a las importaciones entre Estados miembros

Desde el principio del análisis se ha partido de la realidad de que la libre circulación de mercancías constituye un principio fundamental de la UE que cristaliza en la prohibición prevista en el artículo 34 del TFUE, sobre las restricciones cuantitativas a la importación entre los Estados miembros, así como de todas las medidas de efecto equivalente.

Ahora bien, el artículo 36 del TFUE, a continuación exceptúa de este principio cuasi absoluto las prohibiciones o restricciones a la importación justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial, siempre que dichas prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

Por tanto, la duda que se plantea es el alcance de las prohibiciones de “medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas” previstas el referido artículo 34, en relación con la extensión de las excepciones permitidas en el artículo 36.

⁴⁷ Artículo 215 del Reglamento de Ejecución CAU

⁴⁸ Por remisión del artículo 215 del Reglamento de Ejecución CAU

⁴⁹ Conforme al Título II del Reglamento de Ejecución CAU, son códigos aplicables en el contexto de la prueba del estatuto aduanero de mercancías de la Unión, entre otros: (T2L) la prueba que acredite el estatuto aduanero de mercancías de la Unión y (T2LF), la prueba que acredite el estatuto aduanero de las mercancías de la Unión con destino a, procedentes de, o entre territorios fiscales especiales.

Mayo, 2019

Los requisitos que ha configurado el Tribunal de Justicia, a través de reiterada jurisprudencia que configura el llamado *principio de proporcionalidad* de las medidas del artículo 34, pueden sintetizarse muy someramente, de la siguiente forma:

- Las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas quedan definidas a partir de la conocida *fórmula Dassonville* que las considera como “cualquier medida y/o normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario”.⁵⁰
- Son requisitos de las excepciones previstas en artículo 36 del TFUE las siguientes:⁵¹
 1. Que sean necesarios para proteger eficazmente el orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial.
 2. Que la UE no disponga de normas comunes o armonizadas en la materia de control de que se trate.
 3. No el bien jurídico protegido no pueda preservarse con idéntica eficacia mediante medidas menos restrictivas de los intercambios intracomunitarios.
- Por último, la regla general es que, aunque en ciertos casos excepcionales podrían admitirse los obstáculos al principio de libertad de circulación en la UE, no deben ser permitidos en el seno de la UE⁵².

Aplicando la jurisprudencia citada a este supuesto de estudio, parece que un doble control a la importación de un producto de la pesca, por razón de riesgo de entrada de pesca INDNR al mercado nacional, con base en una desigual aplicación de la normativa comunitaria por parte de los Estados miembros, podría exceder de los límites permitidos en el artículo 36 del TFUE, con base en lo siguiente:⁵³

- El concepto de medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas se extendería a los dobles controles a la importación de productos pesqueros consistentes, por una parte, en la exigencia de los certificados de captura y por otra parte, en un control sistemático en frontera.
- Nos encontramos ante un sector, como es la pesca, que se encuentra legislativamente armonizado a nivel comunitario y ello excluye igualmente el recurso al artículo 34 del TFUE.
- Un doble control sistemático de los productos pesqueros por parte del Estado español podría exceder del principio de proporcionalidad puesto que el producto ya ha sido objeto en el Estado de expedición, de un determinado control. Sería demasiado arriesgado aventurarse a mantener oficialmente que las medidas de control utilizadas por un determinado Estado en materia de pesca INDNR no son equivalentes a las medidas del

⁵⁰ Vid. Sentencia de 11 de julio de 1974, *Dassonville*, 8/74, Rec. p. 837, apartado 5) y Sentencia de 9 de septiembre de 2008, Comisión/Alemania, C-141/07, EU:C:2008:492, apartado 28 y jurisprudencia citada.

⁵¹ Vid. Sentencia de 20 de mayo de 1976, *De Peijper*, 104/75, Rec. p. 613, apartados 16 y 17).

⁵² Vid. Judgment of the European Court of Justice in the case *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* ('Cassis de Dijon' case), 20 February 1979.

⁵³ A este respecto, este Tribunal de Justicia ha declarado ya en varias ocasiones que un doble control a la importación de productos consistente, por una parte, en la exigencia de un certificado de la autoridad competente del Estado de expedición por el que se acredita que la mercancía ha sido sometida a un tratamiento destinado a eliminar determinados parásitos y, por otra parte, en un control sistemático en frontera en virtud del cual únicamente se autoriza la importación después de que las autoridades sanitarias del Estado de destino hayan comprobado que la mercancía no contiene esos mismos parásitos, excede de lo permitido en el artículo 36 del Tratado. Vid. Sentencias de 8 de noviembre de 1979, *Denkavit*, 251/78, Rec. p. 3369; de 7 de abril de 1981, *United Foods*, 132/80, Rec. p. 995; de 17 de diciembre de 1981, *Biologische Producten*, 272/80, Rec. p. 3277, y de 8 de febrero de 1983, *Comisión/Reino Unido*, 124/81, Rec. p. 203.

Mayo, 2019

control a la importación, utilizadas por Estado español. Ello además requeriría de unos medios de prueba, cuya obtención excedería ampliamente de las competencias estatales.

4.4 La permisión de controles aleatorios por parte de la Administración aduanera y de la Inspección de pesca

Ahora bien, por aplicación a sensu contrario de la jurisprudencia del Tribunal de justicia de la UE mantenemos que sí quedan permitidos dentro del ámbito de los artículos 30, 34 y 36 del TFUE los controles aleatorios por muestreo en las fronteras, por parte de los Estados de destino final de los productos pesqueros, justificándose éstos por un interés general y sin que pueden exceder de lo que es indispensable para alcanzar el objetivo perseguido.⁵⁴

Estos controles incluirían tanto aquellos competencia de la Autoridad aduanera a los que ya hemos hecho referencia, como aquellos previstos por la SGP.

Controles aleatorios por parte de los inspectores de pesca nacionales

El órgano designado para combatir la pesca INDNR en España es la SGP, dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y en concreto la Subdirección de Control e Inspección, dependiente de la Dirección General de Ordenación Pesquera. La Subdirección de Control e Inspección es la responsable del control de los desembarques directos de buques pesqueros de terceros países, de la verificación de los certificados de captura para importaciones bajo desembarque directo y de la verificación de los certificados de captura para las importaciones que llegan por otros medios distintos de los buques pesqueros (por ejemplo, en contenedores, camiones).

Adscritos a esta subdirección están equipos de funcionarios especializados, tales como los operadores, los inspectores y los inspectores de pesca marítima que están facultados, cada uno dentro de su ámbito competencial, para el control de determinadas actividades dentro del ámbito del Reglamento INDNR, como son:⁵⁵ el control de los requisitos de acceso a puerto, las inspecciones en puerto, el procedimiento infractor, la aplicación del sistema de certificados de captura, el control de los certificados de captura, la verificación de cuanto estimen necesario para garantizar la correcta aplicación de las disposiciones del Reglamento INDNR y el inicio y ejecución de las investigaciones pertinentes y en su caso, de los operativos de inspección.

Actualmente ya está funcionamiento la Ventanilla Única Aduanera⁵⁶ para la gestión de las importaciones de productos pesqueros.

Por último, la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado⁵⁷ refuerza las funciones de control de los Servicios de Inspección Pesquera en su artículo 95 al determinar que, en el marco de unas actuaciones previas o de la instrucción de un procedimiento sancionador, los funcionarios competentes podrán:

⁵⁴ Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de mayo de 1993. Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana. Recurso por incumplimiento - Pescado que contiene larvas de nematodos - Control sistemático en las fronteras - Prohibición de importar pescado infestado de larvas, incluido inactivadas. Asunto C-228/91. F 23

⁵⁵ Artículos 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16, 19 y 21 del Reglamento INDNR

⁵⁶ La Ventanilla Única Aduanera es una herramienta de las Administraciones públicas que permite centralizar toda la documentación presentada por los operadores económicos a las diferentes autoridades públicas con competencias aduaneras y de comercio exterior, posibilitando la cooperación e interacción de operadores, con el objetivo de coordinar la inspección de mercancías a efectos de su revisión en frontera.

⁵⁷ En virtud de su modificación por Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

Mayo, 2019

1. Investigar a las personas físicas o jurídicas que directa o indirectamente pudieran tener algún tipo de relación jurídica, mercantil, financiera o de cualquier otro tipo con la actividad pesquera o la comercialización de productos pesqueros.
2. Examinar documentos, libros, contabilidad principal y auxiliar, ficheros, facturas, justificantes, correspondencia con trascendencia a los efectos de la investigación, bases de datos informatizadas, programas, registros y archivos informáticos relativos a actividades económicas, así como en la inspección de bienes, elementos, explotaciones y cualquier otro antecedente o información que deba facilitarse a la Administración o que sea necesario para la exigencia de las obligaciones establecidas en la normativa de pesca y comercialización de productos pesqueros.
3. De conformidad con la normativa comunitaria de control y lucha contra la pesca INDNR, podrán entrar en todas las dependencias de los buques, así como en las fincas, locales de negocio y demás establecimientos o lugares en que se desarrollen actividades que pudieran estar relacionados con la actividad pesquera o de comercialización de productos pesqueros.

Controles aleatorios por parte de los inspectores de pesca de las CCAA

La función inspectora de las Comunidades Autónomas (CCAA) en materia de control de la ordenación del sector pesquero se inicia desde el momento mismo del desembarque o descarga de las capturas, en los términos que su legislación establezca y en materia de comercialización de productos de la pesca, independientemente del origen de éstos, se iniciará después de la primera comercialización en las lonjas de los puertos o desde la primera comercialización cuando los productos no se vendan por primera vez en dichas lonjas.

El Reglamento (CE) no 1224/2009 por el que se establece un régimen para garantizar el cumplimiento de las normas de la (Reglamento de Control) dispone que todos los lotes de productos de la pesca y la acuicultura deberán ser trazables en todas las fases de las cadenas de producción, transformación y distribución, desde la captura o la cosecha hasta la fase de la venta al por menor.⁵⁸

Así, la inspección de pesca de las distintas CCAA ostentarán competencia para controlar la trazabilidad de los productos de la pesca, siempre que así lo hubieran dispuesto sus correspondientes Estatutos de autonomía y normativa de desarrollo.

A estos efectos, podrán revisar la documentación que acompaña a los lotes de pesca, con ciertos límites. Si los lotes provienen de una importación provista de certificado de captura, presentados al amparo del Reglamento INDNR, el control no se extenderá a la verificación de su contenido. Ahora bien, los funcionarios encargados de la actuación siempre que detecten cualquier tipo de irregularidad, podrán ponerla en conocimiento de la Subdirección de Control e Inspección, a los efectos oportunos.

⁵⁸ Artículo 58 del Reglamento de Control

Mayo, 2019

4.5 Los controles coercitivos previstos en el Reglamento INDNR y de Control⁵⁹

Medidas para garantizar el cumplimiento de las normas del Reglamento de Control (art. 89.1)

Los Estados miembros tienen la obligación de adoptar sistemáticamente las medidas adecuadas, incluidos procedimientos administrativos o penales, conforme a sus legislaciones nacionales, contra las personas físicas o jurídicas sospechosas de haber infringido las normas de la PPC, dentro de la que se encuentra la lucha contra la pesca INDNR.

Esta medida implicaría control sobre el comercio intracomunitario, con la finalidad de poder adoptar las medidas exigidas por el Reglamento, y en principio debería estar permitida siempre que no constituyese un supuesto de doble control sobre la mercancía.

La prohibición de acceder a puerto comunitario (art. 37.5 del Reglamento INDNR)

Los buques de pesca INDNR que enarboles el pabellón de un Estado miembro no podrán ser autorizados a acceder a ningún puerto comunitario salvo su puerto base, excepto en caso de fuerza mayor, de emergencia o en los supuestos en que se decomisen sus capturas y los artes de pesca prohibidos.

El problema de esta prohibición es que está limitada a la entrada de las mercancías por puerto, pero no prevé ningún control en el supuesto de entrada por las vías aéreas o terrestres.⁶⁰

Medidas coercitivas inmediatas (art. 43 del Reglamento INDNR)

Cuando una persona física o jurídica sea sospechosa de haber cometido una infracción grave,⁶¹ o sea sorprendida cometiéndola los Estados miembros emprenderán una investigación exhaustiva de la infracción y adoptarán medidas inmediatas como: la paralización de las actividades pesqueras; el regreso a puerto del buque o la inspección del vehículo.

Debe tenerse en cuenta que, aunque estas últimas dos medidas previstas, sí implican control sobre el comercio intracomunitario, estarán limitadas al supuesto de análisis de los productos de la pesca de terceros países importados por un Estado miembro e introducidos en España.

No se aplicarán, por tanto, a los productos de la pesca producidos u obtenidos enteramente en un Estado miembro, puesto que en este caso no son considerados importación a los efectos del Reglamento INDNR⁶² y no se encontrarían dentro de su ámbito de aplicación.

⁵⁹ Robin Churchill, Daniel Owen. "The EC Common Fisheries Policy". OUP Oxford, 4 mar. 2010. P. 476

⁶⁰ Ibid. p 477

⁶¹ Son las previstas en el Artículo 42 del Reglamento INDNR.

⁶² Artículos 2 10 y 11 del Reglamento INDNR.

Mayo, 2019

5 Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

Como consecuencia del análisis coordinado de la legislación existente, el estado de la jurisprudencia y la realidad en la implementación de reglamento INDNR en España, se han alcanzado las conclusiones siguientes:

- Los diferentes controles que el Estado español podrá ejercer sobre las importaciones de productos pesqueros depende del estatuto aduanero asignado.
- La dificultad sobre la admisión de estos controles proviene que las normas que garantizan la libre circulación de mercancías, que constituye uno de los principios esenciales del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- En relación con los productos de la pesca procedentes de terceros países, con entrada en el territorio de la Unión por otro Estado miembro, se incluirían en el Régimen Especial de las mercancías en tránsito externo y el Estado español aplica análogos controles a los establecidos para las importaciones ordinarias, puesto que el despacho de la importación se produce en la aduana española.
- Con carácter general, no existen demasiadas medidas de controles sobre el comercio intracomunitario de productos pesqueros, sobre todo cuando los productos han sido obtenidos o producidos totalmente en un Estado miembro.
- Con respecto a productos de la pesca intracomunitarios, un doble control a la importación, por razón de riesgo de pesca INDNR, con base en una desigual aplicación de la normativa comunitaria por parte de los Estados miembros, excedería de los límites permitidos en el artículo 36 del TFUE.
- Sí quedarían permitidos dentro del ámbito de los artículos 30 y 34 del TFUE los controles aleatorios por muestreo por parte de los Estados de destino de los productos pesqueros, siempre que están justificados por un interés general y se limiten a lo indispensable para alcanzar el objetivo perseguido, conforme a lo establecido en el artículo 26 del TFUE. Estos controles incluirían tanto aquellos competencia de la Autoridad aduanera, como aquellos previstos por la SGP.
- Constituye una medida adicional de control para los productos de la pesca intracomunitarios la necesidad de prueba del estatuto de mercancía de la Unión.
- Existen otros posibles controles de carácter coercitivo sobre los productos de la pesca intracomunitarios, que incluyen los previstos en el Reglamento INDNR y Reglamento de Control para los supuestos de infracciones de las normas de la PPC, pero no se aplicarán a los productos de la pesca producidos u obtenidos enteramente en un Estado miembro, puesto que en este caso no son considerados importación a los efectos del Reglamento y no se encontrarían dentro de su ámbito de aplicación.

Mayo, 2019

5.2 Recomendaciones

Como consecuencia de las conclusiones obtenidas en la presente investigación, se ofrecen las siguientes recomendaciones:

- Además, la Comisión Europea debe garantizar el cumplimiento armonizado de la normativa sobre la política pesquera común (PPC) y en concreto sobre la aplicación del Reglamento INDNR por parte de los distintos Estados miembros. Esto garantizaría idénticos estándares en la aplicación de las medidas de control de las importaciones de productos pesqueros y en consecuencia un marco de igualdad y no discriminación entre los distintos operadores de la UE.
- El Estado español debe continuar avanzando en la aplicación del Reglamento INDNR para mantener su posición de liderazgo y constituir un ejemplo de buenas prácticas para los restantes Estados miembros.
- La SGP debe mantener el control del 100% de los certificados de captura, en relación a los productos de la pesca procedentes de terceros países con entrada en territorio de la Unión por otro Estado miembro, garantizando que se continúen aplicando análogos controles a los establecidos para las importaciones ordinarias.
- Los poderes públicos españoles deben ampliar el número de controles aleatorios de productos pesqueros, por muestreo, tanto aquellos competencia de la Autoridad aduanera, como aquellos previstos por la SGP.
- El Estado español debe dotar de un mayor número de recursos, tanto materiales como humanos, a la SGP para que, a través de la Subdirección de Control e Inspección, pueda seguir ejerciendo de forma eficaz el control de las importaciones de los productos de la pesca, dentro marco de sus competencias atribuidas por el Reglamento INDNR.
- Las diferentes administraciones involucradas en la lucha contra la pesca INDNR, ya sea directamente (AEAT, SGP y CCAA) como indirectamente (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Guardia Civil,) se coordinarán en las actividades de control sobre las importaciones de tal forma que estas medidas se ejerciten de forma eficiente, bajo estrategias claras y planes estructurados, que impliquen la menor entrada posible en España, de productos pesqueros INDNR, ya provengan de terceros países, como de otros estados miembros.

Mayo, 2019

Para más información, por favor contacten con:

Nieves Noval

Asesora jurídica de Pesca Sostenible
García de Paredes 76 duplicado, 1º Dcha.
28010 Madrid
+34 911 231 520
nnoval@clientearth.org
www.clientearth.org
www.es.clientearth.org

Berlín

Albrechtstraße 22 1
01117 Berlin
Deutschland

Londres

274 Richmond Road
Londres E8 3QW
UK

Pekín

2-506 Kunsha Center No.16
Xinyuanli Chaoyang District
Beijing 100027 China

Bruselas

5ème étage 1050
Bruselas,
Bélgica

Madrid

García de Paredes 76
duplicado, 1º Dcha.
28010 Madrid
España

Varsovia

ul. Zurawia 45 00-680
Warszawa
Polska

ClientEarth es una sociedad limitada por garantía, registrada en Inglaterra y Gales, con nº 02863827, número de organización 1053988, domicilio social en 10 Queen Street Place, Londres EC4R 1BE, con una sucursal inscrita en Bélgica, nº 0894.251.512, y con una fundación registrada en Polonia, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, KRS 0000364218. Somos abogados comprometidos con la protección del planeta. Desarrollamos herramientas y estrategias para abordar los principales problemas medioambientales a través del derecho y la ciencia.

ClientEarth se financia con el generoso apoyo de fundaciones filantrópicas, donantes institucionales y personas comprometidas.