

**ES**

**ES**

**ES**



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 5.2.2009  
SEC(2009) 104

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**que acompaña a la**

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL  
CONSEJO**

**relativa a un Plan de acción de la Comunidad Europea para la conservación y  
gestión de los tiburones**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

{COM(2009) 40 final}

{SEC(2009) 103}

{SEC(2009) 106}

## **1. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO Y CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS**

La presente evaluación de impacto se refiere a una propuesta de Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a un Plan de acción de la Comunidad Europea para la conservación y gestión de los tiburones. Este informe se ha redactado teniendo en cuenta los resultados de las consultas públicas e institucionales, así como de un estudio sobre el tema encargado a un consultor privado.

## **2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA**

### **2.1. Necesidad de actuar**

Pese a su conocida vulnerabilidad ante la sobrepesca, los condriktios (tiburones, rayas y quimeras) han sido cada vez más explotados en las últimas décadas. Varios factores son responsables de esta tendencia, al haber hecho de los tiburones un recurso pesquero más valioso.

Las poblaciones de tiburones suelen ser frágiles cuando son objeto de pesca no regulada, lo que provoca un régimen de «expansión y recesión». Al aumento de las capturas sigue un rápido declive y una recuperación muy lenta a partir del momento en que se protege a las poblaciones. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) considera que aproximadamente la tercera parte de las especies de tiburones que se encuentran en aguas de la UE están amenazadas de extinción.

En el marco del Código de Conducta para la Pesca Responsable, la FAO adoptó en 1999 el Plan de Acción Internacional para la conservación y la ordenación de los tiburones (PAI-Tiburones). Este plan internacional es voluntario, pero se insta a todos los Estados afectados a aplicarlo.

Por ello, la Comisión tiene previsto adoptar a principios del 2009 una Comunicación relativa a un Plan de acción comunitario para la conservación y gestión de los tiburones.

### **2.2. Causas subyacentes del problema**

En general, los condriktios presentan una baja fecundidad, crías de gran tamaño, un crecimiento lento, una madurez tardía, una vida larga y una elevada supervivencia en todas las categorías de edad. Este conjunto de características induce un bajo potencial reproductor y una baja capacidad de incremento de la población, lo que limita su aptitud para recuperarse de la sobrepesca o de otras incidencias adversas.

La posibilidad de gestionar las poblaciones de condriktios tanto en aguas europeas como en otras aguas se ve fuertemente limitada por la falta de información detallada sobre capturas, descartes y desembarques. Tradicionalmente, además de quedar escasa constancia de estas tres actividades, no se ha entendido bien el comercio de los productos derivados de los tiburones y las estadísticas al respecto son deficientes.

Uno de los principales problemas que plantea la gestión de los tiburones en las aguas de la UE es el carácter mixto de las pesquerías demersales, motivo por el cual resulta muy difícil tomar medidas para protegerlos sin que ello tenga sensibles consecuencias para las

demás especies capturadas. Además, la considerable sobrecapacidad de las flotas que capturan pequeños tiburones y rayas como captura accesoria en las pesquerías demersales influye decisivamente en los problemas de gestión en este ámbito.

### **2.3. ¿A quién afecta?**

El Plan de acción comunitario afectará potencialmente a una amplia gama de partes interesadas. La presente evaluación de impacto pretende recoger las consecuencias económicas, ambientales y sociales para dichas partes, entre las que figuran los sectores de la captura y la transformación, los minoristas, los consumidores y la sociedad civil en general.

### **2.4. ¿Cómo evolucionaría el problema?**

Se han adoptado ya varias medidas legales con el propósito de abordar distintos aspectos de la conservación y gestión de los tiburones tanto a nivel internacional como comunitario. Sin embargo, existen indicios claros de que las poblaciones de tiburones están reduciéndose. Hay que reconocer, no obstante, que persiste la incertidumbre sobre la verdadera situación de la mayor parte de las poblaciones de elasmobranquios, dada la ausencia de información específica, en particular en series temporales significativas. Es probable que esta situación se mantenga si no se toma ninguna medida.

## **3. OBJETIVOS**

El Plan de acción se basa en tres objetivos específicos fundamentales:

- (1) Ampliar los conocimientos tanto sobre la pesca del tiburón como sobre las especies de tiburones y su función en el ecosistema.
- (2) Garantizar que la pesca dirigida al tiburón sea sostenible y que las capturas accesorias de tiburones resultantes de otros tipos de pesca estén reguladas adecuadamente.
- (3) Fomentar un planteamiento coherente entre las políticas pesqueras interior y exterior de la CE en relación con los tiburones.

Con vistas a alcanzar estos tres objetivos específicos expuestos en su documento de consulta, la Comisión proponía nueve «ámbitos de actuación» u objetivos operativos.

## **4. OPCIONES POLÍTICAS**

La evaluación de impacto presentada en la sección 5 examina tres opciones básicas:

### ***Opción A: Mantener el statu quo y no adoptar ningún plan de acción***

Esta opción representa el mantenimiento de la situación actual y de la actual legislación comunitaria relativa a los tiburones, aunque adaptándola a las nuevas circunstancias cuando resulte necesario a la vista de los nuevos dictámenes científicos.

### ***Opción B: Abordar una serie de «ámbitos de actuación»***

Tras el estudio de la evaluación de impacto, el número de estos ámbitos se ha reducido, por combinación de algunos de ellos, de los nueve presentados en la consulta pública a sólo cinco.

Además, para cada medida (o actividad), se han examinado alternativas de aplicación diferentes (más estricta o menos estricta).

### ***Opción C: Aplicación estricta del principio de precaución***

Adopción de un Plan de acción para modificar el actual marco legislativo de la Comunidad aplicable a los tiburones introduciendo una interpretación estricta del principio de precaución y prohibiendo toda la pesca directa o la captura indirecta de tiburones por buques comunitarios, a menos que, teniendo en cuenta los dictámenes científicos, se hayan puesto en vigor TAC y otras medidas reguladoras.

## **5. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS**

### **5.1. Opción A**

<p><b>Impactos ambientales</b></p>	<p>La persistencia de notificaciones genéricas o erróneas sobre las especies puede impedir el desarrollo de planes de gestión de la pesca dirigida capaces de evitar la sobreexplotación de los tiburones.</p> <p>Pese a los renovados esfuerzos de la Comisión, la CICAA, la CAOI y otras OROP por incluir los tiburones pelágicos en las evaluaciones de las poblaciones (en especial es el caso de la pesca del atún), es posible que algunas poblaciones sigan reduciéndose y que algunas de las especies más vulnerables corran peligro de extinción. Esta situación podría invertirse mediante futuros planes de recuperación que pudieran aplicarse al amparo del <i>statu quo</i>.</p> <p>La eliminación de especies clave y de superpredadores induce una simplificación del ecosistema marino y reduce tanto la biodiversidad como la funcionalidad del ecosistema.</p>
<p><b>Impactos económicos</b></p>	<p>Las flotas de aguas distantes de España, Portugal y Francia son las que más dependen económicamente de la pesca del tiburón. Una reducción de las capturas de tintorera, especialmente en el Océano Índico, donde la situación de sus poblaciones es «sumamente incierta» y donde «por las características de su ciclo vital... la tintorera es vulnerable a la sobrepesca» (CAOI, 2007), podría afectar en particular a la flota palangrera de superficie. Aunque la CICAA considera que las capturas de tintorera en el Atlántico norte y sur están por encima de la biomasa del RMS (CICAA, 2005), la tendencia a largo plazo en CPUE es descendente.</p> <p>Las capturas de tiburones en el Atlántico norte generan ciertos beneficios para las flotas de la UE, aunque constituyen una proporción relativamente pequeña de la producción total.</p> <p>Es muy probable que las capturas disminuyan a largo plazo en razón del agotamiento de las poblaciones, lo cual incidirá tanto sobre el subsector de la captura como sobre el de la transformación.</p> <p>Esta opción carece de impactos económicos significativos para las autoridades de control de los Estados miembros, aunque esto es algo que puede cambiar a plazo más largo.</p>
<p><b>Impactos sociales</b></p>	<p>Globalmente, la mayor dependencia en cuanto al empleo se da en las pesquerías mixtas del Atlántico norte, aunque la dependencia social (en términos de valor desembarcado por empleado) es más elevada para las flotas de aguas distantes. Seguramente los impactos serán de magnitud y probabilidad medias.</p> <p>Algunas regiones NUTS-2 de la UE son particularmente dependientes de la pesca,</p>

	<p>incluida la del tiburón, en especial Galicia, Bretaña, Escocia Nororiental, Highlands e Islas y el Algarve, y pueden verse enfrentadas a importantes retos sociales al disminuir las capturas de tiburón. Posiblemente los impactos serán de magnitud y probabilidad altas en estas zonas dependientes.</p> <p>Las oportunidades de participación de las partes interesadas en la gobernanza del sector seguirán siendo limitadas, lo que contribuirá a un probable deterioro de las poblaciones.</p>
<b>Riesgos y compensaciones</b>	<p>Los riesgos a corto y medio plazo son mínimos.</p> <p>Para la opinión pública sería negativo que no se adoptara el Plan de acción, dada la relevancia que el tema ha adquirido en la prensa internacional y los progresos que recientemente han hecho otras partes, p. ej., el NMFS de Estados Unidos.</p>

## 5.2. Opción B

<b>Ámbito de actuación 1: Mejora de la identificación y la notificación</b>	<b>Impactos ambientales</b>	<p>Impacto muy positivo sobre la capacidad de gestionar las poblaciones y aplicar medidas destinadas a las especies vulnerables o amenazadas. Probable mejora de la situación de las poblaciones y beneficios ecológicos descendentes, aunque a plazo más largo.</p> <p>Se trata de impactos mayoritariamente de magnitud baja a media y de probabilidad media a alta.</p>
	<b>Impactos económicos</b>	<p>Es posible que muchas medidas supongan costes directos para las autoridades reguladoras, aunque en menor medida si la regulación es menos estricta (p. ej., 3,7 millones de euros para una cobertura por observadores del 40 % frente a 9,26 millones para el 100 %). Se trata de impactos mayoritariamente de magnitud media a alta y probabilidad alta.</p> <p>Es poco probable que una recogida de datos suplementaria tenga un impacto económico negativo significativo.</p> <p>Contribuiría a mantener los actuales beneficios económicos.</p>
	<b>Impactos sociales</b>	<p>Todas las partes interesadas obtendrían beneficios positivos directos a todos los plazos, así como beneficios sociales indirectos a más largo plazo. Se trata de impactos mayoritariamente de magnitud media y probabilidad alta.</p>
	<b>Riesgos y compensaciones</b>	<p>La respuesta de las partes interesadas sería muy favorable, aunque unas se inclinarían por las subopciones más estrictas y otras por las menos.</p> <p>Los riesgos derivan de la aceptabilidad y adopción de medidas por las partes contratantes de las OROP exteriores a la UE (las capturas de los buques comunitarios son solo un porcentaje de las efectuadas bajo otros pabellones en las aguas reguladas por OROP).</p>
<b>Ámbito de actuación 2: Medidas de conservación basadas en la investigación</b>	<b>Impactos ambientales</b>	<p>Muy positivos, en especial para las especies vulnerables y amenazadas, con magnitud baja a media y probabilidad media a alta.</p>
	<b>Impactos económicos</b>	<p>Negativos por los elevados costes que supone, aunque sobre todo a corto plazo, si bien probablemente positivos a largo plazo, con beneficios económicos para los organismos de ejecución. Impactos de magnitud media, pero probabilidad alta.</p> <p>Impacto económico indirecto positivo a largo plazo por la conservación o recuperación de las poblaciones.</p>
	<b>Impactos sociales</b>	<p>Impactos positivos directos a todos los plazos, principalmente por mejora de la capacidad. Múltiples beneficios indirectos por el mantenimiento o el aumento de las rentas basadas en las capturas de tiburones. Impactos de magnitud media, pero probabilidad alta.</p>

	<b>Riesgos y compensaciones</b>	La respuesta de las partes interesadas sería muy favorable. Algunos riesgos en relación con la aceptabilidad y adopción de medidas por las partes contratantes de las OROP exteriores a la UE para las poblaciones que se extienden a alta mar.
<b>Ámbito de actuación 3: Sensibilización de las partes interesadas</b>	<b>Impactos ambientales</b>	Reducción de la mortalidad posterior al descarte y mayor selectividad, así como notificación más precisa. Impactos de magnitud baja y probabilidad media.
	<b>Impactos económicos</b>	Costes directos básicamente a corto plazo para la UE y los Estados miembros, pero impacto positivo para los organismos de ejecución. Impactos de magnitud media, pero probabilidad alta. Beneficios económicos positivos a largo plazo para todas las partes interesadas.
	<b>Impactos sociales</b>	Impactos sociales directos positivos a todos los plazos por el mayor conocimiento de las partes interesadas y su participación en la gobernanza del sector. Múltiples beneficios indirectos por el mantenimiento o el aumento de las rentas basadas en las capturas de tiburones.
	<b>Riesgos y compensaciones</b>	La respuesta de las partes interesadas sería muy favorable. Los riesgos derivan de la aceptabilidad y adopción de medidas por las partes contratantes de las OROP exteriores a la UE para las poblaciones que se extienden a alta mar.
<b>Ámbito de actuación 4: Ajuste del esfuerzo pesquero y las capturas a los recursos disponibles</b>	<b>Impactos ambientales</b>	Respuesta directa muy positiva en términos de conservación de las poblaciones y la biodiversidad. Las opciones más estrictas (p. ej., TAC cautelares inmediatos) generarían idénticos beneficios, pero a plazo más corto. Impactos de magnitud y probabilidad altas.
	<b>Impactos económicos</b>	Impactos negativos a corto plazo para los sectores de la captura y la transformación, que pueden ser importantes para las flotas altamente dependientes. La mayor parte de los costes disminuirían a largo plazo. Impactos de magnitud media, pero probabilidad alta. Los impactos indirectos serían muy positivos a largo plazo, al recuperarse las poblaciones y relajarse los controles.
	<b>Impactos sociales</b>	Impactos negativos irregulares, pero importantes, a corto y medio plazo, especialmente para los sectores de la captura y la transformación. Impactos de magnitud media, pero probabilidad alta. Múltiples beneficios indirectos por el mantenimiento o el aumento de las rentas basadas en las capturas de tiburones, especialmente a largo plazo.
	<b>Riesgos y compensaciones</b>	Todas las partes interesadas lo respaldan, aunque se inquietan por el carácter de las medidas de ejecución (p. ej., introducción inmediata o escalonada).
<b>Ámbito de actuación 5 Minimizar los residuos y los descartes de tiburones</b>	<b>Impactos ambientales</b>	Impacto importante para algunas especies, particularmente la tintorera y el marrajo, que son las pesquerías actualmente objeto de la mayor parte de las excepciones en materia de cercenamiento. Impactos medios tanto en magnitud como en probabilidad.
	<b>Impactos económicos</b>	Impactos principalmente en las flotas de aguas distantes acogidas a excepciones al amparo del Reglamento (CE) n1 1185/2003. Alta probabilidad, pero magnitud baja a media. Los costes de seguimiento, control y vigilancia (SCV) aumentarían, aunque probablemente no demasiado.
	<b>Impactos sociales</b>	Impactos negativos a corto plazo y de magnitud media, especialmente en las flotas de aguas distantes y los puertos base (p. ej., Galicia).

	<b>Riesgos y compensaciones</b>	La opinión pública sugiere que es preciso intervenir, pero existe el riesgo de que otras partes no actúen y de que el esfuerzo se desplace a otras especies vulnerables.
--	---------------------------------	--

### 5.3. Opción C

<b>Impactos ambientales</b>	<p>Similares a la opción B, pero a plazo más breve. Magnitud elevada y fuerte impacto.</p> <p>Las poblaciones del Atlántico noreste resultarían particularmente beneficiadas en lo que se refiere a la recuperación.</p>
<b>Impactos económicos</b>	<p>Los impactos económicos negativos a corto y medio plazo serían seguros y muy importantes, pudiendo resultar inviables algunas pesquerías dirigidas y mixtas concretas.</p> <p>Sin las rentas relacionadas con los tiburones (aproximadamente el 25 %), las flotas palangreras de aguas distantes de la UE podrían resultar inviables (solo en caso de ausencia de capturas).</p> <p>A largo plazo, esta opción podría resultar positiva para todas las partes interesadas si las poblaciones se recuperan lo suficiente para hacer posibles TAC cautelares.</p>
<b>Impactos sociales</b>	<p>Impactos sociales negativos a corto y medio plazo en algunas zonas del Atlántico norte y el Mediterráneo en las que existen dependencias.</p> <p>Impacto social muy negativo a corto y medio plazo en un número limitado de puertos base altamente dependientes y en las transformaciones descendentes para las flotas de aguas distantes.</p>
<b>Riesgos y compensaciones</b>	<p>Los impactos muy importantes a corto plazo de esta opción generarían una oposición importante de la industria y círculos afines.</p> <p>Los beneficios derivados de las poblaciones compartidas en alta mar y aguas de terceros países disminuirían a causa del incumplimiento y de la (supuesta) falta de apoyo regulador de las partes contratantes de las OROP.</p>

### 5.4. Comparación de los impactos

Opción	Impacto		
	Ambiental	Económico	Social
<b>Opción A</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Declive progresivo de muchas especies de tiburones y perjuicios para el ecosistema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escaso impacto a corto y medio plazo, pero creciente a plazo más largo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escaso impacto a corto y medio plazo, pero creciente a plazo más largo.</li> </ul>
<b>Opción B AdA 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejor gestión, en especial de las especies amenazadas o vulnerables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escaso impacto negativo sobre la industria, pero de aplicación costosa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Algunos beneficios directos para todos y a todos los plazos.</li> </ul>
<b>Opción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejor gestión, en</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elevados costes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora del empleo y la</li> </ul>



<b>B AdA 2</b>	especial de las especies amenazadas o vulnerables.	públicos directos a corto plazo, pero beneficios indirectos posteriormente.	capacidad en el sector público.
<b>Opción B AdA 3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficios limitados a las especies sobre las que se puede intervenir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Algunos costes públicos directos a corto plazo, pero beneficios indirectos posteriormente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficios indirectos a través de una mayor capacidad de gobernanza del sector por las partes interesadas.</li> </ul>
<b>Opción B AdA 4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Muy positivo, especialmente con las subopciones más estrictas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impactos negativos a corto plazo sobre los sectores de la captura y de la transformación, pero mejora a largo plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impactos a corto y medio plazo localizados, aunque importantes sobre las partes dependientes, con mejoría a largo plazo.</li> </ul>
<b>Opción B AdA 5</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impacto importante para ciertas especies.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podría tener impacto sobre la flota palangrera de aguas distantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podría tener impacto sobre la flota palangrera de aguas distantes.</li> </ul>
<b>Opción C</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Similar a la opción B, pero a plazo más corto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Muy negativo a corto y medio plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Muy negativo a corto y medio plazo.</li> </ul>

## 6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

Se han examinado las opciones para la aplicación del Plan de acción sobre los tiburones, así como sus impactos relativos.

Dados los indicios de que la situación de varias poblaciones de tiburones está deteriorándose, la opción A no permitiría a la UE aportar a tiempo una respuesta sistemática eficaz, y la situación presente podría volverse inaceptable.

Si se aplica plenamente y se respeta, la opción C sería altamente eficaz a la hora de lograr los objetivos en materia de datos y de gestión. Sin embargo, los graves inconvenientes señalados impiden que pueda ser la opción preferida.

Por consiguiente, la evaluación de impacto llega a la conclusión de que la opción preferible es una versión modificada de la opción B. Los elementos principales de la opción seleccionada incluyen medidas de recogida de datos y asesoramiento científico, medidas de gestión y técnicas y la imposición de nuevas limitaciones a las prácticas de cercenamiento de alertas.

## **7. CONCLUSIÓN**

En resumen, existen impactos negativos, que se incrementarán a largo plazo, asociados al mantenimiento de la situación actual. Las acciones amparadas en la opción B modificada deberían permitir contrarrestar dichos impactos, particularmente dentro de las aguas de la CE, sin repercusiones sociales y económicas inaceptables a corto o medio plazo.