

LA LEGISLACION PESQUERA EN ITALIA: PANORAMA GENERAL

PONENTE:

Prof. TULLIO TREVES

INDICE

Introducción

Capítulo I: Las fuentes del derecho pesquero italiano

1. Las fuentes de derecho internacional
 - A) Las normas consuetudinarias
 - B) Las normas de tratados y convenciones internacionales
2. Las fuentes pertenecientes al derecho de la Comunidad económica europea
3. Las fuentes del derecho del Estado italiano
4. Las fuentes del derecho regional

Capítulo II: La pesca italiana en el exterior y la pesca extranjera en aguas italianas

1. La pesca de los pescadores italianos fuera de las aguas italianas
2. La pesca de los pescadores extranjeros en las aguas italianas

Capítulo III: Los principios básicos de la legislación italiana sobre la pesca marítima

1. Las categorías de pesca
2. La pesca de los pescadores extranjeros en las aguas italianas

Capítulo III: Los principios básicos de la legislación italiana sobre la pesca marítima

1. Las categorías de pesca
 - A) La pesca profesional
 - B) La pesca científica
 - C) La pesca deportiva
2. Las reglas para la utilización óptima de los recursos
 - A) Reglas con fines de asegurar el máximo rendimiento constante
 - B) Reglas con fines de asegurar la protección de los recursos vivos
3. Las reglas sobre prevención de la contaminación

Capítulo IV: La intervención pública en el sector pesquero

1. La intervención pública según el derecho nacional italiano
2. La intervención pública según el derecho de la Comunidad económica europea.

Resumen.

INTRODUCCION

La presente ponencia tiene como objeto el proporcionar un panorama general del derecho pesquero en Italia. El derecho pesquero italiano comprende la reglamentación de la pesca marítima y de la pesca en aguas interiores (pesca lacustre, fluvial y en lagunas y estanques). Aunque la pesca en aguas interiores y especialmente la de lagunas y estanques tenga sin duda importancia económica de primer orden en Italia, mi ponencia hace incapié exclusivamente sobre la pesca marítima. Este tipo de pesca me parece tener un interés social y económico especial. Considero además que la reglamentación que a este se refiere es un sistema bastante orgánico, aunque, ya lo veremos, tenga fuentes muy numerosas. Por fin, el carácter internacional de buena parte de la actividades pesqueras italianas, carácter que parece tener un interés particular en un congreso internacional como el que da la oportunidad de esta ponencia, no es visible en lo que se refiere a la pesca marítima.

Los aspectos que me parece esencial de considerar al fin de proporcionar una información bastante clara del derecho italiano sobre la pesca marítima son los siguientes, que serán el objeto de otros tantos capítulos de mi ponencia:

- 1) las fuentes del derecho pesquero marítimo italiano;
- 2) la reglamentación de la pesca italiana en aguas extranjeras y de la pesca de pescadores extranjeros en aguas italianas;
- 3) los principios básicos de la legislación pesquera, inclusive lo que pertenece a la utilización óptima de los recursos vivos, a la conservación de estos y a la preventión de la contaminación;
- 4) los aspectos de organización pública de la pesca y los que se refieren a la intervención del Estado en esta materia.

C A P I T U L O I

Las Fuentes del Derecho Pesquero Italiano

El derecho aplicable a la pesca marítima es previsto, en Italia, por un alto número de fuentes. Si la reglamentación básica está contenida en leyes y reglamentos emanados por el poder legislativo y ejecutivo central normas de importancia primordial se encuentran en fuentes de carácter internacional: no sólo la costumbre internacional y los tratados y convenios concluidos por Italia, sino también las normas emanadas por la Comunidad económica europea y las convenciones pesqueras concluidas por la misma Comunidad. Por fin, hay que mencionar que algunas Regiones autónomas tienen competencia exclusiva en materia de pesca. Con el derecho del Estado, el derecho internacional y el derecho de la Comunidad europea, hay por lo tanto que considerar el derecho regional.

1. Las fuentes de derecho internacional

A) Las **normas consuetudinarias** del derecho internacional tienen importancia en el derecho pesquero.

a) por lo pertenece a la determinación de los límites de la jurisdicción nacional en materia de pesca;

b) en lo referente a los poderes y a las obligaciones del estado costero en el ámbito de dicha jurisdicción; y

c) con respecto a la conservación y administración de los recursos vivos de la alta mar.

Estas normas están evolucionando por efecto de los nuevos conceptos en curso de elaboración en la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar no esté todavía en vigor, ni tampoco la conferencia haya terminado, muchos aspectos importantes de la disciplina, contenidos en el Proyecto Oficioso de Convención, elaborado por

la Conferencia, ya han influido sobre la costumbre y, bien entendido con prudencia, deben tenerse en cuenta. Lo dicho parece particularmente bien fundado en materia de pesca.

Por lo que se refiere a los límites, en primer término el derecho internacional contemporáneo permite establecer la anchura del mar territorial hasta un límite de 12 millas marinas. Italia así fijo el límite de su mar territorial con la ley n. 359 del 14 de agosto de 1974. La evolución reciente del derecho internacional del mar permite, por otro lado, establecer zonas de pesca exclusiva hasta el límite de 200 millas. Por razón de la situación geográfica del Mar Mediterráneo y de las decisiones tomadas en la Comunidad europea, Italia todavía no aprovecha esta facultad. No obstante, el principio de estas zonas es importante para ella, en el sentido de que le crea un obstáculo en caso de que quisiera objetar a otros estados que hayan establecido dichas zonas.

Con respecto a los poderes y obligaciones del estado costero, el derecho internacional reconoce la soberanía del estado costero sobre sus aguas territoriales. Más allá de estas, los nuevos principios confirman los deberes de administración racional de los recursos con fines de asegurar el mantenimiento de las poblaciones de peces a un nivel que permita producir el máximo rendimiento constante. Estos mismos principios, por otra parte, confieren un poder extremadamente amplio al estado costero para determinar las capturas permisibles y su propia capacidad de explotación así como de reglamentar sobre la disciplina de la actividad pesquera. La obligación de admitir otros estados (y, de un modo particular, los estados sin litoral o en situación geográfica desventajosa) a pescar el excedente, depende, por lo tanto, de los efectos concretos de estas determinaciones y su reglamentación.

Por lo que se refiere a la pesca en la alta mar, siguen en vigor, y el Proyecto de la Convención sobre el derecho del mar confirma, las obligaciones de conservación de los recursos vivos y de pescar de manera racional. El proyecto de convención destaca especialmente la obligación de cooperar “en la ordenación y conservación de los recursos vivos en las zonas de la alta mar” y de basar sobre todos científicos la determinación de las capturas permisibles y el establecimiento de otras medidas de conservación.

B) Consideramos ahora las normas de tratados y convenciones internacionales. No siendo parte de la Convención de Ginebra de 1958 sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar. Italia no tiene obligaciones de origen convencional que tenga alcance general. Los convenios de que Italia es parte en materia pesquera son todos de carácter particular por su ámbito geográfico o por su objeto. Antes de considerar estos convenios, hay que observar, sin embargo, que toda la problemática de las convenciones internacionales de pesca se encuentra hoy día en una situación de incertidumbre. La propia vigencia y validez de los varios convenios bilaterales o multilaterales, es en muchos casos, objeto de dudas. Estas dudas dependen, por un lado, de que los nuevos poderes de los estados costeros sobre zonas de 200 millas inadecuados los convenios multilaterales sobre pesca en la alta mar, pues estos convenios han sido negociados antes de consolidarse en la práctica internacional, las zonas de 200 millas. Por otro lado, la propia participación de Italia en estos convenios, así como a convenios bilaterales, debe tener en cuenta la competencia que pertenece a la Comunidad europea sobre los aspectos exteriores, en otros términos internacionales, de la política pesquera.

Además de los tratados y convenciones que establecen la Comunidad europea, o de los que ella concluye, y con reserva de lo que se ha dicho antes, Italia es parte de los tratados multilaterales siguientes:

– la convención sobre la pesca firmada en Londres el 9 de marzo de 1964; sobre la validez presente de esta convención se pronunció la Corte de justicia de las Comunidades europeas en su decisión del 14 de octubre de 1980 (1812/79);

– la convención adoptada en Roma el 26 de septiembre de 1949 y enmendada en 1973 y en 1976, que establece el Consejo general de pescas del Mediterráneo;

– la convención sobre la conservación de los recursos vivos del Atlántico del Sur-Este firmada en Roma el 28 de octubre de 1969;

– la convención sobre la realización de actividades pesqueras en el Atlántico del Norte, concluída en Londres el 10. de junio de 1976.

Por lo referente a convenios bilaterales, parece que sigue aplicándose un convenio con Yugoslavia, que fue algunas veces prorrogado bajo autorización otorgada al gobierno italiano por la Comunidad económica europea. Con Túnez la situación no es clara. Parece que sigue prácticas de pesca que podrían considerarse como una forma de prorrogación tácita y parcial, de un acuerdo bilateral, cuyo término ya se cumplió, esperando un nuevo acuerdo que debe ser negociado y concluido por la Comunidad europea.

2. Las fuentes pertenecientes al derecho de la Comunidad económica europea.

La Comunidad económica europea tiene, en el ámbito de su competencia para la instauración de una política agrícola común, competencia sobre la pesca marítima. Esta competencia se ejerce primeramente por medio de “reglamentos”. Estos actos de la Comunidad, que se podrían aproximar a la ley en un sistema de derecho nacional, son “obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada uno de los estados miembro” de la Comunidad (art. 189 al 2 del Tratado de Roma de 1957 que establece la CEE).

Los dos reglamentos de importancia fundamental son el n. 100/76 del 19 de enero de 1976 que se refiere a la organización común de los mercados en el sector de los productos pesqueros y el no. 101/76 de la misma fecha, en el cual es prevista una política común sobre estructuras en materia de la pesca. Sobre la base de estos dos reglamentos otros reglamentos fueron adoptados por la CEE con miras de asegurar la administración racional y la conservación de los recursos pesqueros. Otros reglamentos prevén medidas de administración y conservación con respecto a los pescadores de la Comunidad en las aguas extranjeras y todavía otros llevan medidas de ese tipo para los pescadores de estados extranjeros a la Comunidad, que pesquen en las aguas de la Comunidad. Otro sector es el de la financiación de las estructuras de la industria pesquera, donde puede señalarse un reglamento provisional del 25 de julio de 1978 (1852/78).

Cabe subrayar que muchos de los aspectos nombrados "interiores" del derecho pesquero comunitario previstos en esta reglamentación, tienen carácter provisional y un poco episódico. Un régimen pesquero "interior" a la Comunidad que tenga carácter permanente y orgánico se discute desde años. Todavía la discusión no está completa y se puede pensar que el régimen provisional pueda volverse definitivo.

Un elemento importante de consolidación del derecho comunitario vigente —y que ha impedido hasta ahora evoluciones en sentido negativo, es la presencia de la Corte de Justicia de las Comunidades europeas. En algunas decisiones, la Corte de Luxemburgo se ha pronunciado en el sentido de impedir toda iniciativa en materia de reglamentación pesquera que los estados miembro hubieran tomado sin respetar los principios del derecho pesquero comunitario. Esta jurisprudencia debe, por lo tanto, considerarse una fuente importante del derecho comunitario aplicable en Italia. Lo que precede parece particularmente evidente si se considera que las decisiones de la Corte tienen fuerza ejecutoria en Italia y que los jueces italianos pueden, y en algunos casos

deben, consultar a la Corte europea para solucionar las cuestiones de interpretación del derecho comunitario, inclusive los reglamentos pesqueros, que se presenten en los casos que ellos consideren.

Un aporte importante de la jurisprudencia de la Corte europea es el principio por efecto del cual, cada vez que la Comunidad tiene una competencia "interior" de reglamentación sobre una materia, se le reconoce también la competencia "exterior" de negociar y concluir acuerdos con terceros estados sobre esta misma materia. Es así que la Comunidad europea ha concluido numerosos acuerdos pesqueros con terceros estados. Por lo que interesa particularmente a Italia y a sus pescadores, cabe señalar la convención de Ottawa del 24 de octubre de 1978, sobre la cooperación futura en las pesquerías del Atlántico del Noroeste. Para permitir la aplicación de esta convención, Italia denunció la convención sobre las pesquerías del Atlántico del Noroeste, del 8 de febrero de 1949 (Gazzetta Ufficiale n. 254 del 15 de septiembre de 1979). De los convenios bilaterales de la Comunidad europea, interesan a Italia con Estados Unidos, del 15 de febrero de 1977 y el que se parrafo con Canadá el 28 de julio de 1978. Los acuerdos más recientes de 1979 y de 1980 con Senegal y con Guinea Bissau, interesan también directamente a los pescadores italianos. Cabe además mencionar que, como ya se ha indicado, Italia ha podido prorrogar su acuerdo bilateral con Yugoslavia, bajo autorización de la Comunidad, 6 que las negociaciones con Túnez están directamente realizadas por la Comunidad.

Para concluir esta reseña de los acuerdos pesqueros de la Comunidad, es interesante señalar la convención firmada en Lomé el 31 de octubre de 1979 por la Comunidad y sus estados miembros, inclusive Italia, de un lado y un amplio grupo de estados Africanos, del Caribe y del Pacífico del otro lado. Esta convención comprende, entre otros, la obligación de cooperar en el sector de la pesca con intervenciones de varios tipos (artículos 84 f, 93-6 b). El anexo XVIII de la convención,

contiene una declaración común sobre la pesca marítima. El anexo XXI, que se refiere al origen de los productos pesqueros, tiene conexión con los anexos XXVII y XLIV, donde la Comunidad insiste sobre el principio que los productos pesqueros que se pueden considerar como originarios de un país para los fines de la convención, son solo los que han sido pescados dentro de las 12 millas del mar territorial, mientras los estados asociados de África, del Caribe y del Pacífico exponen la opinión que deben incluirse en esta categoría, todos los productos pescadores en aguas bajo su jurisdicción nacional.

3. Las fuentes de derecho del estado italiano

El conjunto de las normas dictadas en materia de pesca por el poder legislativo y por el poder ejecutivo centrales en Italia, presenta un panorama muy variado y complicado. No sólo se ven mezclados leyes, reglamentos y decretos ministeriales, sino se observa también una sucesión de actos normativos, emanados durante más de un siglo y no siempre es claro si los actos más recientes reemplazan completa o parcialmente a los más antiguos.

La primera ley orgánica sobre la pesca marítima fue la del 4 de marzo de 1977 n. 3706. Un reglamento de ejecución fue adoptado, por lo que hace a la pesca marítima, con el decreto real del 13 de noviembre de 1881 n. 1090.

Una reforma parcial de las reglas de la ley de 1877 se encuentra en la ley del 24 de marzo de 1924 n. 312, titulada "medidas en favor de la pesca".

Ya al principio de los años veinte, el conjunto de las normas sobre la pesca, parecía tan complicado, que se emanó una ley (24 de marzo de 1921, n. 312) con fines de autorizar al gobierno a reunir todas las normas aplicables a la pesca, en una ley única, llamada "texto único" (los "testi unici" son recopilaciones, emanadas en forma de ley, de leyes y otros

actos adoptados en tiempos diferentes y que se refieren a la misma materia; sólo su forma puede ser cambiada para fines de coordinación). La reparación del "texto único delle leggi sulla pesca" fue muy larga. Al final de diez años de trabajo el "texto único" fue promulgado con el decreto real del 8 de octubre de 1931 n. 1604. Muchas dificultades importantes que tenía la legislación precedente fueron así eliminadas. No obstante, el "texto único" no las resolvió todas y creó nuevos problemas. Los más importantes de estos se deben al hecho de que el "texto único" mezclaba con las reglas legislativas, normas reglamentarias, aún cuando remitiera algunas cuestiones a un nuevo reglamento que se debía adoptar.

Del hecho de que este reglamento nunca se adoptó, se consideraba aplicable el viejo reglamento de 1882, pero no era claro si completa o parcialmente. Parece por lo tanto, fundada la observación que se lee en un estudio reciente, que "el texto único" de 1931, mientras no ha producido ventajas importantes para la reglamentación de la pesca, ha aumentado la confusión legislativa que ya existía" (Raccolta generale della legislazione italiana sulla pesca dal 1865 al 1965, Milano, 1967, p. 26).

En el derecho italiano vigente, la ley básica sobre la pesca marítima, es la ley del 14 de julio de 1965 n. 963, que ha sido completada con un reglamento de ejecución, adoptado con decreto del Presidente de la República, del 2 de octubre de 1968 n. 1639 (enmendado con otros decretos de 1976, 1977 y 1978). Es importante subrayar que la ley de 1965 no es, y no quiere ser, un nuevo "texto único". Se trata de una ley bastante breve (33 artículos, bien que el reglamento sea mucho más detallado, incluyendo 146 artículos) que se limita a considerar la pesca marítima y que no abroga explícitamente el derecho precedente. Sus ventajas principales son de poner la reglamentación de la pesca marítima sobre bases claras y modernas. Su deficiencia principal, desde el punto de vista de la técnica legislativa, es la de no explicitar cuáles leyes y reglamentos ante-

riores quedan abrogados y de crear, por consiguiente, una cierta incertidumbre y, en todo caso, algunas dificultades interpretación.

Después de la ley de 1965 y de su reglamento no cabe señalar otras leyes importantes sobre la pesca marítima. Hay sin embargo, que indicar algunos decretos que fueron emanados de conformidad con la ley misma. Estos decretos se ocupan de la disciplina de la pesca de tipos especiales de peces en zonas particulares o de técnicas particulares de pesca, como la que se efectúa con jábegas.

Aparte la ley y el reglamento ahora mencionados, cabe señalar que el código de la navegación de 1942 contiene algunos artículos (219-223) sobre la pesca marítima.

Otras leyes que es útil señalar, consideran la asistencia social a los pescadores, la investigación científica pesquera, las ayudas financieras y las facilidades fiscales a la actividad pesquera.

4. Las fuentes del derecho regional

El sistema constitucional italiano prevé dos tipos de Regiones: las Regiones con “estatutos ordinarios” y las Regiones con “estatutos especiales”. Todas las Regiones tienen competencias legislativas limitadas en su objeto. Estos objetos se indican en la Constitución (art. 117) en lo referente a las Regiones con estatutos ordinarios y en los propios estatutos especiales por lo que concierne a las Regiones con estatutos especiales.

Las Regiones con estatutos ordinarios tienen competencia legislativa sólo en lo referente a la pesca en aguas interiores (art. 117 de la

Constitución). Por consiguiente, estas Regiones pueden legislar sobre pesca marítima, sólo si se considera como tal, la pesca que se realiza en la parte del mar que se encuentra entre la costa y las líneas de base rectas que han sido trazadas bajo el decreto del Presidente de la República n. 816 del 26 de abril de 1977. Estas zonas marinas de “aguas interiores” son importantes sobre todo por lo que se refiere al Golfo de Taranto y al archipiélago de la Toscana. Sin embargo, no es claro si el concepto de “aguas interiores” del derecho internacional, es el mismo que el de la Constitución, cuando define los poderes legislativos de las Regiones con estatutos ordinarios.

Por otra parte, en los estatutos especiales de las Regiones-islas, Sicilia y Cerdeña, se prevé la competencia legislativa regional sobre la pesca en general (Estatuto de la Sicilia, Decr. legisl. 15 de mayo de 1946 art. 14; estatuto de la Cerdeña, ley const. 26 de febrero de 1948 n. 3, art. 3). Se incluye, por lo tanto, la pesca marítima, como lo confirman los fallos de la Corte Constitucional del 26 de enero de 1957 n. 23 y del 4 de julio de 1974 n. 203.

Conforme a sus estatutos y a las disposiciones de actuación de estos, las Regiones Sicilia y Cerdeña han adoptado leyes y decretos sobre la pesca marítima. Por ejemplo, el decreto del Presidente de la Región Sicilia, del 9 de junio de 1970, sobre disciplina de la pesca en el departamento de Palermo, la ley del 7 de marzo de 1956 n. 37 de la Región Cerdeña sobre competencias en materia de pesca, el decreto del Presidente de la misma Región, del 22 de septiembre de 1971 n. 104 sobre la pesca con jábegas.

CAPÍTULO II

La pesca Italiana en el Exterior y la Pesca Extranjera en Aguas Italianas

La relativa pobreza de las aguas costeras italianas y el carácter bastante desarrollado de la industria pesquera italiana, especialmente en aguas regiones, confieren a la pesca en aguas no sujetas a la jurisdicción nacional italiana una importancia particular. Estos mismos elementos, por otra parte, explican el carácter secundario de la pesca por pescadores extranjeros en aguas italianas. La legislación vigente refleja esta situación. Las reglas que cabe examinar, son las que se refieren al ámbito geográfico y personal de aplicación de la legislación pesquera italiana y de la Comunidad europea, así como, naturalmente, las reglas de convenciones internacionales.

1. La pesca de los pescadores italianos fuera de las aguas italianas.

Por lo que se refiere a la pesca de los pescadores italianos fuera de las aguas italianas, hay que considerar, primeramente, el artículo 1o. de la ley sobre la pesca marítima de 1965. Este artículo prevé que las disposiciones de la ley misma se aplican “a la pesca realizada dentro de las aguas que pertenecen a las atribuciones del Ministerio de la Marina mercante y, con limitación a los ciudadanos italianos, a la pesca realizada en la alta mar”.

Las aguas que pertenecen a las atribuciones del Ministerio de la marina mercante, son las aguas del mar territorial. El artículo 1o. del reglamento de 1968 precisa que en las zonas de la costa donde desembocan ríos y canales, así como en las zonas del mar que comunican directamente con lagunas y cuencas de agua salada y salobre, las disposiciones se aplican a salir de la línea que une los puntos de las orillas, situados más hacia el mar.

Por lo que se refiere a las aguas de la alta mar, la actividad de los pescadores italianos

es, en principio, libre, desde el punto de vista del derecho internacional. No obstante, tienen que observar las reglas de la legislación italiana y las autoridades italianas pueden ejercer sus poderes de policía en la alta mar sobre buques italianos. Un aspecto interesante de las facultades de reglamentar la pesca de pescadores italianos en la alta mar, se encuentra en el decreto ministerial del 24 de septiembre de 1979 que prevé la posibilidad de prohibir la pesca en zonas particulares de la alta mar que sean destinadas a la protección biológica. Una de estas zonas ha sido establecida el 25 de septiembre de 1979 con un decreto ministerial. Se refiere a una porción de la alta mar situada entre las aguas de Túnez y las aguas italianas.

La libertad de pesca en la alta mar encuentra, sin embargo, otras limitaciones en las zonas donde se aplican las convenciones multilaterales arriba mencionadas. En estas zonas, Italia, así como los otros Estados contrayentes, tienen que respetar los límites de cantidad de pescado, y los que se refieren al número de buques y a los aparejos de pesca que prescriben estas convenciones o los organismos internacionales establecidos por las mismas.

Hemos dicho que la legislación italiana sobre la pesca marítima se aplica, en la alta mar, sólo a los pescadores italianos. Esto es conforme al derecho internacional que no admite que un Estado ejerza su jurisdicción sobre buques extranjeros en la alta mar. Cabe todavía subrayar que, cuando la ley dice que se aplica a la pesca realiza “por los ciudadanos en la alta mar” no dice cosa completamente exacta. La ley contiene normas (por ejemplo las que prevén la inscripción de los pescadores y de las empresas pesqueras con matrículas particulares) que ciertamente se aplican a los pescadores italianos, aún si su actividad se realiza en aguas de otros países.

A pesar del interés de estos convenios concluidos por la Comunidad económica europea, cabe decir que los pescadores italianos no están muy satisfechos de la política de la Comunidad en las relaciones pesqueras con terceros estados. Los parece a ellos que ésta política concede demasiada importancia a los intereses de los pescadores de Europa del Norte y que no se ocupa bastante de las exigencias de la pesca en el mar Mediterráneo. Especialmente el hecho de que la negociación de un acuerdo pesquero con Túnez todavía no se ha concluido, y que, al contrario, parece encontrar dificultades, preocupa mucho a los medios pesqueros italianos.

Por lo que se refiere a las aguas bajo la jurisdicción de los Estados miembros de la Comunidad económica europea, la situación es completamente diferente. El principio básico se encuentra en el artículo 2, al 1 y 2, del Reglamento CEE n. 101/76 citado antes. Según esta disposición “el régimen aplicado por cada uno de los Estados miembros al ejercicio de la pesca en las aguas marítimas bajo su soberanía o jurisdicción, no puede comportar diferencias de trato con respecto a los otros Estados miembros. Los Estados miembros asegurarán a todos los buques que enarbolen pabellón de uno de los Estados miembros o que estén registrados en el territorio de la Comunidad, igualdad de condiciones de acceso y de explotación de las zonas de pesca situadas en las aguas mencionadas”.

Por consiguiente, los pescadores italianos tienen libre acceso —dentro de los límites previstos por la legislación comunitaria— a las aguas bajo soberanía o jurisdicción de los otros estados miembros. Algunas excepciones se encuentran en los artículos 100 y 101 del Tratado de adhesión del Reino Unido, de Dinamarca y de Irlanda, de 1972, así como en los artículos 110 y 111 del Tratado de adhesión de Grecia, del 28 de mayo de 1979. Estos artículos permiten a los estados miembros, excluir a los pescadores de los otros estados miembros de una zona de seis millas de la costa, con excepción de los pescadores que de

manera tradicional pesquen en estas aguas utilizando puertos de la misma área geográfica. Este límite de 6 millas puede ser extendido a 12 millas en lo referente a algunas zonas particulares, definidas en los tratados de adhesión. Estas excepciones sólo tienen validez hasta el 31 de diciembre de 1982, por lo que se refiere al Tratado de adhesión de 1972 y hasta el 31 de diciembre de 1985 por lo que se refiere al Tratado de adhesión de Grecia, de 1980.

El carácter limitado de estas excepciones resulta claro, no solamente del hecho de que su duración es breve, sino también de que se refiere a una porción limitada de las aguas bajo la soberanía y jurisdicción de los Estados miembros de la Comunidad. En efecto, con decisión del Consejo de ministros de la Comunidad, del 3 de noviembre de 1976, la Comunidad decidió extender la jurisdicción pesquera de sus estados miembros en el Mar del Norte y en el Atlántico hasta el límite de 200 millas. Por lo tanto el límite de las aguas territoriales permanece al límite de aplicación del derecho pesquero de la C.E.E. por lo que se refiere a las costas italianas, así como a las griegas y a las francesas del Mediterráneo.

2. La pesca de los pescadores extranjeros en aguas italianas

Muy escaso parece ser el interés de pescadores extranjeros de pescar en aguas italianas. En todo caso, el problema no se refiere a las aguas territoriales; pues ni Italia ni tampoco, como lo hemos visto, la Comunidad Europea, han establecido zonas exclusivas de pesca más allá de las 12 millas de las costas de Italia.

Dentro de las 12 millas, el principio básico es el que dicta el artículo 221 del Código de Navegación de 1942: “La pesca en el mar territorial es reservada a los ciudadanos italianos y a los buques pesqueros nacionales, sin perjuicio de las convenciones internacionales especiales”. No obstante, se admite la posibilidad de autorizaciones especiales para buques de Estados con los cuales no existan convenios internacionales.

La excepción más importante al principio que excluye a los pescadores y buques extranjeros de la pesca en las aguas territoriales italianas, se encuentra en el derecho comunitario. Como ya lo hemos visto, este derecho permite a los pescadores de los Estados miembros, pescar en las aguas italianas como si fueran pescadores italianos. Se exceptúan hasta el final de 1982, las aguas alrededor de Sicilia, por una

anchura de seis millas, por efecto de decreto ministerial del 21 de febrero de 1975, emanado en aplicación del artículo 100 del Tratado de adhesión a la CEE, del Reino Unido, de Dinamarca y de Irlanda. Además, se exceptúan, por lo que se refiere a los pescadores griegos solamente, y hasta el final de 1985, varias otras partes de las aguas de Italia del sur, siempre por una anchura de seis millas.

C A P I T U L O III

Los Principios Básicos de la Legislación Italiana sobre la Pesca Marítima

La ley sobre la pesca marítima de 1965 y el reglamento de 1968 prevén varias categorías de pesca y dictan reglas con fines de asegurar la utilización óptima de los recursos y la prevención de la contaminación.

1. Las categorías de pesca

Tres son las categorías de pesca que se consideran: la pesca profesional, la pesca científica y la pesca deportiva. La pesca profesional es la actividad económica destinada a la producción, con fines de intercambio, de los organismos que se capturan en las aguas del mar, realizada por pescadores y empresas pesqueras que tengan los requisitos previstos por la legislación. La pesca científica tiene fines de estudio, de experimentación y de investigación. La pesca deportiva se realiza con fines de recreo sin intercambio de producto (art. 7 del regl. de 1968). La reglamentación más detallada se refiere, naturalmente, a la pesca profesional.

A) La pesca profesional. La legislación pesquera italiana divide las actividades de pesca profesional en tres clases. Estas son: la pesca "más allá de los estrechos" o pesca oceánica, la pesca mediterránea o de altura y la pesca costera. La pesca costera se divide en pesca "acercada" que se realiza hasta una distancia de 20 millas, y pesca "local" que se realiza en el mar en el marco de seis millas, o desde la costa. Tienen derecho a pescar de manera profesional: (1) los pescadores inscritos en la matrícula de los pescadores marítimos; y (2) las empresas inscritas en la matrícula de las empresas pesqueras. Los titulares de empresas pesqueras tienen que conseguir un permiso de pesca para que los buques que utilizan puedan emplearse en la pesca.

(a) La matrícula de los pescadores se divide en dos partes: la primera se refiere a los pescado-

dores que ejercen la pesca sobre buques, la segunda a los que se ocupan de la pesca sin embarcarse. Para inscribirse en la matrícula los pescadores tienen que responder a ciertos requisitos de buen proceder, etc. Si los pescadores tienen calificaciones particulares o especialidades profesionales reconocidas, estas deben ser indicadas en la matrícula. Un decreto ministerial muy reciente (7 de enero de 1980) dicta que, para obtener la inscripción en la matrícula, los pescadores deben declarar que se comprometen a ejercer la pesca como actividad exclusiva o preponderante y a someterse al régimen de los seguros sociales del sector pesquero.

Los ciudadanos extranjeros no tienen que ser inscritos en la matrícula. Sin embargo, hay que decir que, de conformidad con los artículos 318 y 319 del Código de la navegación, los ciudadanos extranjeros no pueden embarcarse sobre buques pesqueros italianos, sino en casos particulares de pesca profesional. Estos principios son sin perjuicio de las reglas del Tratado institutivo de la Comunidad europea en lo referente al derecho de establecimiento (art. 42 del Regl. de 1968).

(b) La matrícula de las empresas pesqueras está dividida en cinco partes. Cuatro se refieren a las cuatro clases de pesca profesional que ya hemos indicado. La quinta se refiere a la pesca con instalaciones temporales o permanentes, para la captura de especies migratorias, para la cultivación de peces y de moluscos, así como para la explotación de bancos submarinos. La inscripción en la matrícula de empresas pesqueras se hace en las oficinas de las capitnías del puerto. En las matrículas tienen que indicarse todos los datos necesarios para individualizar la empresa, su titular, el buque utilizado y la clase o clases de pesca que se realice.

(c) Al solicitar el permiso de pesca, el titular de una empresa de pesca tiene que proporcionar estos mismos datos y otros más que se refieren a los aparejos que se encuentran en el buque. Además, tienen que proporcionarse documentos que prueben la inscripción en la matrícula de las empresas pesqueras y, en lo referente a los buques para la pesca oceánica y mediterránea y certificados de calificación de los sistemas frigoríficos.

El permiso de pesca autoriza a ejercer la pesca de las clases previstas por el mismo permiso. El permiso tiene validez por cuatro años y puede ser renovado.

B) La Pesca científica. La inscripción en la matrícula de los pescadores no es necesaria para las personas que ejercen la pesca científica y pertenezcan a organismos o institutos de investigación, reconocidos por el Ministerio de la Marina mercante. Los científicos e institutos de investigación que no sean reconocidos por un decreto de este Ministerio, pueden realizar investigaciones científicas pesqueras bajo una autorización particular del Ministerio, autorización que tienen que solicitar cada vez. Esta autorización particular se otorga por lo referente al período de tiempo necesario para realizar las investigaciones y es sometido a la condición de que se cumplan los requisitos que dicta cada autorización. Esta autorización particular puede otorgar a científicos extranjeros, así como a los italianos.

El mismo tipo de autorización particular deben solicitar las personas que tengan intención de realizar investigaciones fuera del campo de la pesca, que pudieran causar de cualquier manera daños a los recursos vivos del mar (art. 28. n. 2 Regl. de 1969).

Además, el Reglamento de 1968 prevé que el Ministerio de la Marina mercante debe fomentar investigaciones y estudios científicos, técnicos, jurídicos y económicos sobre la situación de zonas de pesca, las poblaciones de peces, los instrumentos de pesca y la situación de los pescadores y de la industria pesquera.

C) La pesca deportiva. El régimen de la pesca deportiva está previsto en el reglamento de 1968 (artículo 137-144) y en el decreto ministerial del 7 de enero de 1980 que cambia y hace más estricto lo que antes se preveía.

El reglamento de 1968 permitía la pesca deportiva con aparejos individuales, así como con aparejos no individuales. Para emplear estos últimos, sin embargo, necesitaba de una autorización. La cantidad máxima que podía pescar cada día un pescador deportivo, era de quince kilos de peces, moluscos y crustáceos. El decreto de 1980 excluye la posibilidad de pesca deportiva con aparejos no individuales y reduce la cantidad diaria de pescado de 15, a cinco kilos. Además, este decreto precisa que la pesca deportiva no puede realizarse con el auxilio de fuentes luminosas.

Por lo que se refiere a la pesca submarina, la ley de 1965 dicta (art. 18) que la utilización de fusiles submarinos no es permitida a las personas de menos de 16 años de edad. El decreto de 1980 dicta que la pesca submarina, deportiva o profesional, tiene que hacerse sin utilizar aparejos de respiración. Estos aparejos pueden emplearse solamente para fines diferentes de la pesca.

2. Las reglas para la utilización óptima de los recursos

Un objetivo primordial de la legislación italiana sobre la pesca marítima, es conseguir la protección y el máximo rendimiento constante de los recursos vivos. Para conseguir este objetivo, la ley de 1968 y el reglamento de 1968 dictan las normas que veremos mas adelante. No obstante, ya en 1965 el legislador se daba cuenta de que estas reglas no eran adecuadas y de que, en todo caso, era oportuno crear un mecanismo para cambiarlas con el fin de seguir la evolución científica y técnica. Desde este punto de vista, es interesante considerar que el artículo 32 de la ley de 1965 permite al Ministro de la marina mercante emanar por decreto –oídos la opinión de un órgano técnico, la “Comisión consultiva central de la

pesca marítima” –normas sobre la pesca que pueden derogar lo previsto en los reglamentos “con el fin de adecuar la disciplina de la pesca al progreso de los conocimientos científicos y de las aplicaciones técnicas”. En aplicación de este artículo de la ley de 1965, fue emanado el decreto citado antes, del 7 de enero de 1980. En el preámbulo de este decreto se constata que la protección de los recursos vivos sólo se pueden realizar con disposiciones que procuren la conservación, la administración racional y la explotación óptima de los recursos. Se observa más adelante en el preámbulo, que este objetivo no se puede conseguir sin reglamentar el “esfuerzo pesquero”, de manera orgánica y completa, según las resultantes de investigaciones científicas, y se admite de manera muy clara, que ésto todavía no ha podido realizarse.

A la luz de esta muy significantes observaciones que se encuentran en el preámbulo del citado decreto de 1980, hay que considerar los principios y las reglas contenidas en la ley de 1965, en el reglamento de 1968, así como en unos decretos posteriores, cuyos fines son los de asegurar el máximo rendimiento constante y la protección de los recursos vivos.

A) Reglas con fines de asegurar el máximo rendimiento constante.

Se indican como directamente vinculadas a estos fines las reglas que se ocupan de los aspectos siguientes:

a) La pesca de peces en su estado juvenil de desarrollo. Se prohíbe la pesca de peces que no excedan siete centímetros de largo, o una dimensión superior cuando se trate de especies particulares, como anguilas, esturiones, atunes etc. Dimensiones mínimas particulares se dictan para los crustáceos y para los moluscos.

Estos límites no se aplican a los peces que no los excedan en su estado adulto. Asimismo no se aplica esta prohibición a la pesca para fines científicos.

(b) Las zonas, los períodos y los aparejos y buques utilizados para la pesca. Por lo que se

refiere a las zonas, el decreto de 1968 prevé la posibilidad que el Ministro de la Marina mercante establezca “zonas de protección biológica” donde, permanente - o temporalmente, se prohíbe la pesca. Se trata de zonas que estudios técnicos y científicos hayan sido reconocidos como áreas de reproducción o de desarrollo de especies marinas de importancia económica, o que resulten empobrecidas por una explotación excesiva. Una de estas zonas en la mencionada arriba, que se encuentra en la alta mar, cerca de las aguas de Túnez. Otra es la establecida con un decreto del 5 de abril de 1969, en las aguas alrededor de la isla de Montecristo, para proteger la foca “monacus monacus”.

Con respecto a los períodos de pesca, las reglas sobre tipos particulares de pesca establecen temporadas en que estos tipos de pesca son permitidos o prohibidos. Es así que la pesca de langostas es prohibida del primero de enero hasta el 30 de abril y que la pesca de pez-espada no se permite en los meses de septiembre hasta diciembre.

Por lo que se refiere a los aparejos, hay varias disposiciones que dictan normas particulares sobre tipos y dimensiones de las redes. De estas normas, cabe subrayar la que prohíbe la pesca con jábegas en las aguas de menos de 50 metros de profundidad dentro de las tres millas de la costa (art. III Regl. de 1968). Sin embargo, una derogación a esta regla es prevista en un decreto ministerial del 4 de marzo de 1978, que permite la pesca con jábegas de almejas en tres distritos del mar Adriático. Otras disposiciones limitan la utilización de fuentes luminosas para fines de pesca.

(c) La pesca con corriente eléctrica y otros mecanismos particulares como los que emplean sistemas de aspiración. El artículo 99 del reglamento de 1968 prohíbe estos medios de pesca, que sólo se permiten para fines experimentales y bajo autorización del Ministro de la marina mercante.

B) Reglas con fines de asegurar la protección de los recursos vivos. En conexión con

estos fines, de ley de 1965 dicta prohibiciones que se refieren entre otras a lo siguiente:

- pescar en zonas o en temporadas prohibidas así como detener transportar o negociar el producto de esta pesca;
- pescar con buques o aparejos prohibidos o que no sean expresamente permitidos;
- pescar, detener o negociar peces en su estado juvenil de desarrollo, sin la autorización previa del ministerio de marina mercante;
- hacer daño a los recursos vivos de las aguas marinas por el uso de explosivos, de energía eléctrica o de substancias tóxicas.

Las violaciones de estas prohibiciones, así como de otras, inclusive las que veremos en materia de contaminación, tienen carácter de infracción penal. Los artículos 24 y 25 de la ley de 1965 prevén penas de dinero, y también de prisión por algunos casos.

3. Las reglas sobre la prevención de la contaminación

Una manera importante de proteger los recursos vivos del mar, consiste en proteger de la contaminación el medio ambiente marino, donde viven estos recursos.

Italia es parte de algunas convenciones sobre contaminación, inclusive la de 1954 (con sus enmiendas de 1962 y 1969) y la adoptada en Barcelona el 16 de febrero de 1976 sobre protección del Mar Mediterráneo de contaminación y sus protocolos de la misma fecha.

Lo que parece importante subrayar en esta ponencia, es que la legislación italiana sobre la pesca se ha dado cuenta de la conexión estrecha que existe entre la protección de los re-

ursos y la prevención de la contaminación de las aguas marítimas. Por un lado, el artículo 14 de la ley de 1965 dicta que el reglamento tiene por determinar los límites y las condiciones para la otorgación de licencias de emisión de desechos en las aguas marítimas. El reglamento de 1968, en efecto, prohíbe cada emisión de desechos que no esté autorizada por el jefe del compartimiento marítimo y dicta las condiciones para la otorgación de la autorización. Entre estas condiciones cabe señalar la que prevé la necesidad de conseguir la opinión de una de las instituciones científicas reconocidas en materia pesquera.

Por otro lado, la ley de 1965 prohíbe la emisión directa o indirecta, en las aguas marítimas, de substancias que puedan causar contaminación. Se considera que pueden causar contaminación las substancias (que sean extranjeras o pertenecientes a la composición normal de las aguas naturales) que provoquen daños a los peces o que determinen alteraciones físicas o químicas del medio ambiente, tales, que puedan causar perjuicio a la vida de los organismos marinos.

La violación de esta prohibición estaba incluida en el grupo de las violaciones de carácter penal con respecto a las cuales se dictan sanciones de prisión. En aplicación de esta regla de derecho penal, contenida en la ley de 1965, el "Pretore" de Livorno en su muy conocida decisión del 27 de abril de 1974 ha condenado a una pena de prisión a los industriales responsables del vertimiento en el mar Tirreno, de los "fangos rojos", residuos contaminantes de la actividad industrial de producción de bióxido de titanio. Sin embargo, esta regla de derecho penal, por lo que se refiere a descargas y vertimientos, ha sido abrogada por la ley del 10 de mayo de 1976, sobre la protección de las aguas de la contaminación.

CAPÍTULO IV

La Intervención Pública en el Sector Pesquero

De todo lo que se ha dicho hasta ahora resulta que el derecho pesquero italiano es un derecho donde la participación de las autoridades públicas es muy importante. Es suficiente considerar lo que ya hemos visto sobre la función de estas autoridades por lo que se refiere a las matrículas de pescadores y de empresas pesqueras, así como a los permisos de pesca. El carácter particularmente desarrollado de la intervención pública en el sector pesquero, depende de factores contrastantes que hay que equilibrar y conciliar. Por un lado, los riesgos de la actividad pesquera y sus costos financieros importantes. Por otro lado, el aporte de la pesca a la alimentación nacional y la importancia social, económica y cultural, que tiene la industria pesquera; sobre todo en algunas zonas de Italia y para algunas comunidades pesqueras (por ejemplo: los pescadores sicilianos de Mazara del Vallo).

El carácter “intervencionista” del derecho pesquero ha sido cambiado, pero no reducido (quizas fue fortalecido) por el régimen pesquero de la Comunidad económica europea.

1. La intervención pública según el derecho nacional italiano

La intervención pública se realiza en el derecho pesquero italiano por un lado con actividades de control que ejercen las autoridades y por otro lado con intervenciones de carácter financiero y de crédito.

Por lo que se refiere al primer aspecto, ya hemos considerado las atribuciones del Ministerio de la marina mercante y subrayando la importancia del poder que le reconoce la ley de 1965 de cambiar las normas reglamentarias, a fin de seguir los progresos de la ciencia y de la tecnología. Cabe completar estas indicaciones, mencionando que los poderes del Ministro

de la Marina mercante se ejercen en la mayoría de los casos, después de haber oído un importante órgano consultivo, la “Comisión Consultiva Central de la Pesca Marítima”.

El presidente de esta Comisión es el subsecretario de estado de marina mercante. La integran representantes de la administración de la Marina mercante así como de otros Ministerios (economía y finanza, industria y comercio, agricultura, comercio internacional, trabajo, sanidad pública), expertos científicos, representantes de las cooperativas pesqueras de los sindicatos de pescadores, de los industriales pesqueros. Según lo que dicta la ley de 1965, la Comisión tiene que ser oída en todos los casos previstos por la ley o el reglamento, en los otros casos en que el Ministro de la Marina mercante solicite su opinión y, necesariamente, en lo referente a todos aspectos de las medidas de disciplina de la pesca. El reglamento de 1968 ha añadido tres otras materias al rededor de las cuales tiene que conseguirse la opinión de la Comisión: los programas relativos a los aparejos y a los arreglos de los puertos en lo referente a la pesca marítima; la clasificación de puertos cuando hayan intereses pesqueros importantes; los permisos para establecer instalaciones fijas de pesca y zonas de puertos con destino a aparejos de pesca. Otros órganos consultivos cuya competencia es limitada a su distrito son las “Comisiones consultivas locales” (art. 7 y 8 de la ley de 1965).

Otras instituciones públicas que tienen funciones en las actividades de control y de legislación en materia pesquera, son las instituciones de investigación científica. En efecto, las resultantes de sus investigaciones constituyen con frecuencia la base sobre la que se toman medidas en materia de pesca.

La policía sobre las actividades pesqueras se ejerce bajo la responsabilidad del Ministro de la

Marina mercante (art. 20 de la ley de 1965).
Al nivel local, es responsable el capitán del puerto. Los agentes que ejercen esta actividad de policía pueden ser funcionarios civiles del Ministerio de la marina mercante, agentes de la policía o de la policía aduanera y también agentes privados.

Por lo que se refiere al segundo aspecto mencionado, son muy numerosas las leyes y los decretos que prevén, por un lado, medidas financieras y, por otro lado, medidas de crédito para la pesca marítima. En el primer grupo se encuentran leyes que proporcionan recursos financieros, por ejemplo para la construcción de buques o la adquisición de aparejos (ley 28 de marzo de 1968). En el segundo grupo hay leyes que prevén una contribución del Estado a fin de permitir la aplicación de intereses favorables sobre créditos a los pescadores y otras facilidades de crédito a los pescadores y fiscales a las empresas.

Por fin hay que indicar ciertas facilidades de carácter fiscal. Por ejemplo el combustible utilizado por los buques pesqueros goza de un trato fiscal muy favorable.

2. La intervención pública según el derecho de la Comunidad económica europea.

La mayoría de las intervenciones de los tipos mencionados se efectúa actualmente en el cuadro de la reglamentación de la Comunidad económica europea. Cabe destacar en esta

reglamentación el reglamento n. 100/76 del 19 de enero de 1976 sobre la organización común de los mercados, en el sector de los productos pesqueros.

El fin básico de este reglamento es el de fomentar la estabilidad del mercado pesquero, favoreciendo el despacho de la producción pesquera. Se prevén para este fin normas comunes para la comercialización de los productos pesqueros. Se fomenta la creación de organización de los pescadores que tengan poder de imponer a sus miembros normas de producción y de comercialización. La intervención comunitaria se concretiza aquí en ayudas financieras que proporcionan los estados miembros, pero con financiamiento del Fondo Agrícola europeo de la CEE en la medida del cincuenta por ciento. Se fija un “precio de orientación” para cada uno de los productos pesqueros y se admite que si el precio comercial de un producto es inferior al “precio de orientación”, este producto puede ser retirado del mercado y que, en este caso, los productores reciban ayudas financieras.

Además el reglamento comunitario mencionado trata de evitar que la competencia entre empresas pesqueras comunitarias en los mercados extranjeros a la Comunidad, resulte falseada. Para conseguir este fin en prevista la posibilidad de ayudas financieras que pongan los precios de las exportaciones pesqueras de la Comunidad al mismo nivel que los precios del mercado internacional.