

INFORME 01|2013

LA REFORMA DE LA POLÍTICA
PESQUERA COMÚN

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 643-2013

Colección informes

Número 01/2013

La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, marzo de 2013

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico
y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991,
de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado
en la sesión ordinaria del Pleno del día 23 de enero de 2013.

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISBN: 978-84-8188-338-1

D.L. M-9.082-2013

Imprime

Imprenta Fareso, S. A.

Sesión ordinaria del Pleno de 23 de enero de 2013

INFORME 01|2013

LA REFORMA DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN



ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. EL SECTOR PESQUERO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA: RELEVANCIA DE LA REFORMA	13
CAPÍTULO II. EL CONTEXTO DE LA REFORMA: DESARROLLO Y RESULTADOS DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN EN SUS DIFERENTES ETAPAS	30
1. VERTIENTE REGULADORA: LA EXPERIENCIA DE LAS SUCESIVAS REFORMAS DE LA PPC	31
2. VERTIENTE FINANCIERA: LA EXPERIENCIA DEL IFOP Y DEL FEP	33
3. DEL LIBRO VERDE DE 2009 AL PAQUETE DE PROPUESTAS DE 2011	36
CAPÍTULO III. CONTENIDOS DE LA REFORMA	44
1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA ARTICULACIÓN DE LA PPC	45
2. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA REFORMA. REGLAMENTO BASE	50
2.1. Rendimiento máximo sostenible	50
2.2. Regionalización y Consejos Consultivos	52
2.3. Planes Plurianuales	53
2.4. Obligación de desembarcar todas las capturas	54
2.5. Gestión de la capacidad. Concesiones individuales de pesca	55
2.6. La estabilidad relativa	57
2.7. La pesca artesanal	58
2.8. La acuicultura	59
2.9. Base científica de la gestión de la pesca	62
3. POLÍTICA EXTERIOR	66
3.1. Acuerdos de pesca sostenible	68
3.2. Organizaciones regionales: OROP y ORP	70
3.3. La gobernanza en la política exterior	74
4. LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN COMÚN DEL MERCADO	75
5. EL FONDO EUROPEO MARÍTIMO PESQUERO	80
5.1. Planteamientos y estructura del nuevo FEMP	81

5.2. Ficha financiera: importes, objetivos específicos y modulación de las ayudas comunitarias	87
6. LA INDUSTRIA TRANSFORMADORA	93
6.1. Fomentar la competitividad y la integración con el sector pesquero: competitividad, innovación e internacionalización de la industria transformadora	93
6.2. Compensar el impacto de la transición	96
6.3. Contribuir al desarrollo del nuevo modelo pesquero previsto en la reforma	97
7. LA DIMENSIÓN SOCIAL	98
7.1. Impulsar el empleo de calidad y mejorar las condiciones de trabajo	100
7.2. Elevar las garantías: condicionar las ayudas al cumplimiento de las normas sociales	102
7.3. Proteger el empleo en la transición a un nuevo modelo de gestión pesquera	104
CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	106

INTRODUCCIÓN

En julio de 2011 la Comisión Europea presentó su propuesta para la nueva Política Pesquera Común (PPC) y a lo largo de ese mismo año fue presentando las propuestas sobre las piezas fundamentales que sustentarán el proceso de reforma. En principio la nueva PPC debía estar ultimada a finales de 2012, pero en la práctica el proceso se dilatará a lo largo de 2013, tanto por la complejidad del procedimiento de codecisión como porque la dotación del nuevo fondo previsto se fijará definitivamente en los acuerdos sobre el marco financiero 2014-2020, cuyo calendario de aprobación también se ha visto notablemente retrasado por la falta de consenso entre los Estados miembros, que finalmente determinaron darse un mayor plazo y examinar una nueva propuesta de acuerdo a comienzos de 2013.

La reforma, que fue calificada de ambiciosa, trata de sentar las bases de unas pesquerías sostenibles, respetuosas con el ecosistema, que contribuyan a la prosperidad de las comunidades costeras y a la rentabilidad de las industrias de producción y transformación, que ofrezcan puestos de trabajo atractivos y más seguros, y que proporcionen a los ciudadanos europeos productos saludables y de alta calidad.

La bondad de los objetivos de carácter más general presentados en la propuesta de la Comisión no parece haber generado grandes discrepancias. Sin embargo, los instrumentos que se proponen para conseguirlos sí han sido objeto de controversia, y su conveniencia viene centrando los debates sobre el diseño final de la futura PPC.

En el momento actual están en juego multitud de cuestiones fundamentales de cara a definir la configuración final para la próxima década del sector pesquero europeo y, muy particularmente, del sector pesquero español. Además de su vertiente ambiental, el resultado de la reforma tendrá un importante impacto económico y social, tanto desde el punto de vista de la producción como desde el punto de vista del consumo. En relación con este segundo aspecto, la reforma afecta a productos cuyo destino principal es la alimentación humana, y obligará probablemente a redefinir algunos sistemas de trazabilidad y seguridad en la cadena alimentaria. En cuanto a la producción, la revisión de la PPC condiciona el desarrollo futuro de la pesca dentro de la Unión Europea (UE) y, por ende, en España, y con ello el porvenir de numerosas zonas costeras en las que, a día de hoy, esta actividad continúa jugando un papel vertebrador esencial, sobre todo gracias a su actuación como fuente generadora de nuevas alternativas de empleo y de mantenimiento de las ya existentes.

Sobre esta base, la PPC ha tenido y sigue teniendo un gran impacto no solo en las tripulaciones de los buques pesqueros y los pescadores, el marisqueo, las almadrabas y la acuicultura, sino también en el conglomerado de actividades dependientes, desde astilleros hasta aseguradoras. Y, desde luego, en el sector de la transformación y comercialización de los productos pesqueros y de la acuicultura de la UE y de España. Una realidad que alcanza su máxima expresión en territorios del litoral español donde las diversas actividades que conforman este sector aún juegan un papel muy importante en la fijación de la población local, posicionándose en la actualidad como una nada desdeñable posibilidad de trabajo tanto para los hombres como para las mujeres, y también, aunque en menor escala, para trabajadores jóvenes altamente cualificados, que aseguran a su vez el futuro dinamismo socioeconómico de esas regiones.

No hay que olvidar, finalmente, que la pesca, como actividad económica dependiente de un recurso natural, y por tanto público, requiere de regulación. La pesca en Europa se organiza a través de lo que son, en cierto modo, concesiones para su explotación. Dado el carácter renovable del recurso natural, es prioritario, además, adoptar políticas capaces de preservar su renovación.

En este contexto, resulta de especial importancia contar con una visión integrada del problema, que es precisamente lo que pretende ofrecer este informe del CES. Se trata de formular una perspectiva que traspase los intereses específicos de uno u otro sector entre los más directamente concernidos por la reforma de la PPC. Una concepción equilibrada del impacto económico, social y ambiental de tal reforma, que contribuya al debate y reflexión sobre el marco que se perfila de cara a los próximos años para el sector pesquero en la UE y, por extensión, en España, por medio del análisis de las propuestas legislativas que ya han sido presentadas y aportando sugerencias e iniciativas propias en ámbitos de especial sensibilidad para todo el conjunto de actividades y territorios concernidos en España.

El CES es consciente de la responsabilidad de garantizar el futuro de las generaciones venideras y de la obligación de avanzar hacia la explotación sostenible de los recursos renovables. Pero cree que hay también responsabilidades con el presente, que se refieren al suministro de un alimento básico, necesario y saludable, al mantenimiento del medio de vida de decenas de miles de personas, y a la generación de una riqueza fundamental para el desarrollo de las comunidades dependientes de la pesca.

Es necesario hacer que estas dos responsabilidades, con el futuro y con el presente, sean compatibles. Y es posible hacerlo, con una buena gestión y con una actitud responsable por parte de todos los agentes presentes en el sector.

CAPÍTULO I

EL SECTOR PESQUERO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA: RELEVANCIA DE LA REFORMA

La aportación del sector pesquero al producto interior bruto (PIB) de los Estados miembros de la UE se encuentra en la mayoría de los casos por debajo del 1 por 100. En los últimos años este sector ha experimentado una evolución decreciente, con pérdidas tanto de empleo como de contribución al PIB en las distintas economías europeas. A pesar de ello, la actividad pesquera continúa desempeñando una notable función como medio de vida en algunas áreas costeras y constituye una destacada fuente de empleo en regiones con pocas alternativas, al tiempo que resulta clave en el suministro de alimentos a la población comunitaria. Con el propósito de conocer mejor esta realidad, a continuación se presenta un análisis descriptivo del sector pesquero en el conjunto de la Unión Europea y un seguimiento más detallado para el caso español¹, que deben facilitar un cabal entendimiento de los principales problemas.

A los efectos de este informe el sector integra todas aquellas actividades relacionadas con la pesca extractiva, el marisqueo, las almadrabas y la acuicultura, ya sea en aguas marinas o continentales, así como todas las asociadas a la elaboración, conservación y comercialización de pescados y productos a base de pescados, incluyéndose aquí congelados, refrigerados y conservas. El análisis se articulará en torno a tres grandes bloques: el primero dedicado a la pesca extractiva, el segundo a la actividad acuícola y el tercero a la industria de la transformación y de la comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura. Dentro de cada uno de ellos se describirán algunas de las principales magnitudes que los definen en el ámbito comunitario, para a continuación descender al caso español, dando una especial relevancia a los datos disponibles en materia de empleo. Asimismo, dado el protagonismo que la flota pesquera y su caracterización presentan en algunas de las principales negociaciones de la reforma de la PPC, al hablar de la pesca extractiva se presentará la configuración tanto de la flota comunitaria como de la española.

Antes de caracterizar el sector de la transformación y de la comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura se expondrán los datos más relevantes en relación

NOTAS

- 1 Dado que los últimos datos para la Unión Europea corresponden a 2009, la perspectiva comparada se referirá a ese año y el detalle para España se extenderá a 2011. El carácter estructural del análisis y lo breve del plazo entre una y otra referencia (apenas dos años) permite descartar cambios sustanciales en las posiciones relativas de España dentro del conjunto de la UE.

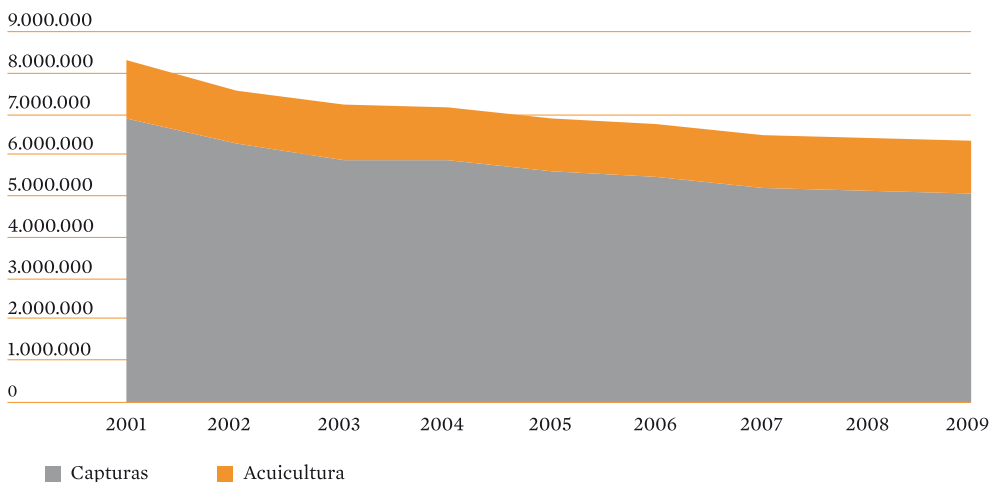
a la demanda de productos del mar, tanto comunitaria como española. Seguidamente, se presentarán las cifras disponibles para este sector en materia de comercio exterior.

Todo este análisis permitirá concluir que, en la actualidad, la actividad pesquera continúa siendo estratégica, en el conjunto de la economía europea y en la economía española. Muestra de ello es que la UE sigue siendo, como atestiguan los datos, una potencia pesquera mundial, dentro de la cual España tiene un elevado peso específico.

Según los datos de Eurostat y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para 2009, computando tanto la pesca extractiva como la acuicultura, la Unión Europea era en ese año el quinto productor mundial, con el 4,4 por 100 del total de *Producción pesquera* la producción obtenida (6,4 millones de toneladas); solo superada por China (34,4 por 100), India (5,4 por 100), Perú (4,8 por 100) e Indonesia (4,7 por 100). No obstante, a lo largo de las dos últimas décadas su producción ha registrado un retroceso gradual (gráfico 1). Dentro de la UE, España es el principal productor de pescado, con algo más de 1 millón de toneladas (el 16,2 por 100 del total comunitario) en 2009, seguida de Dinamarca (el 12,8 por 100), Reino Unido (12,3 por 100) y Francia (10,6 por 100).

En el sector extractivo, la información disponible para 2009 muestra que la UE representaba el 5,7 por 100 de la producción mundial (5,1 millones de toneladas). Sin embargo, las cifras de capturas registradas en los últimos años a nivel comunitario son una manifestación clara del continuo retroceso que ha experimentado en su conjunto la producción pesquera europea. El 80 por 100 de estas capturas provino de la Zona FAO “Atlántico Oriental” y un 9 por 100 de la Zona “Mar Mediterráneo y Mar Negro” (cuadro 1).

GRÁFICO 1. PRODUCCIÓN PESQUERA Y ACUÍCOLA EN LA UE-27, 2001-2009



Fuente: Eurostat.

CUADRO 1. CAPTURAS EN LAS PRINCIPALES ZONAS DE PESCA, 2009

(Volumen en toneladas de peso vivo)

Zonas	Total mundiales		Total UE	
	Toneladas	%	Toneladas	% UE
Pacífico Noroeste	20.236.442	22,8		
Pacífico Sudeste	11.384.452	12,8	129.834	2,6
Pacífico Centro occidental	11.197.617	12,6	26.819	0,5
Atlántico Noreste	8.433.042	9,5	3.549.810	70,1
Océano Índico oriental	6.593.623	7,4	3.358	0,1
Océano Índico occidental	4.151.270	4,7	95.461	1,9
Atlántico Centro oriental	3.666.101	4,1	489.689	9,7
Pacífico Noreste	2.258.524	2,5		
Atlántico Noroeste	2.040.215	2,3	45.764	0,9
Pacífico Centro oriental	1.996.082	2,2	14.620	0,3
Atlántico Sudoeste	1.894.829	2,1	91.037	1,8
Mediterráneo y Mar Negro	1.479.391	1,7	456.105	9,0
Atlántico Centro occidental	1.349.150	1,5	5.895	0,1
Atlántico Sudeste	1.194.333	1,3	21.182	0,4
Pacífico Sudoeste	573.154	0,6	3.843	0,1

Fuente: FAO (en Eurostat, *La PPC en cifras. Información estadística básica*, edición 2012).

Al referirse en exclusiva a la pesca extractiva, España retrocede al segundo lugar de la UE en su papel como productor, rondando en 2009 las 760.000 toneladas (el 15 por 100 del total), solo ligeramente superada por Dinamarca (15,4 por 100) y seguida a una mayor distancia por Reino Unido (11,6 por 100) y Francia (8,7 por 100). Como muestran los porcentajes dados, estos cuatro países concentran casi la mitad del total de la producción de la Unión.

Para el caso concreto español, las estadísticas más recientes del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) indican que en 2011 las capturas marítimas fueron de 860.000 toneladas (1.965 millones de euros). Dichas capturas se destinaron prácticamente en su totalidad a consumo humano y muy especialmente al consumo en fresco (el 57,5 por 100 del volumen total y el 66,9 por 100 en términos de valor), si bien en los últimos años esta modalidad ha ido disminuyendo al tiempo que se ha producido un sustancial ascenso de los transformados de pescado.

Al analizar el empleo en el sector extractivo de la UE, se observa que la mayor parte de la ocupación generada por este sector se concentra en unos pocos Estados miembros. España ocupa la primera posición en este aspecto, con casi 36.000 unidades de trabajo anual (UTA)² (38.000 personas) en 2009, lo que supone cerca de una cuarta parte del total comunitario (139.000 UTA)³, muy por delante de Italia (segundo país

- 2 Empleos equivalentes a jornada completa, considerando una jornada media anual de 1.800 horas. Esta unidad permite comparaciones homogéneas, dada la irregularidad en las jornadas tanto entre países como entre las distintas actividades.
- 3 Una característica destacada en la definición de la estructura laboral del sector extractivo español es el desequilibrio en la distribución por sexo del empleo, con un nivel muy bajo de ocupación femenina.

con un porcentaje del 17,9 por 100), y de Grecia, Portugal y Francia. Solo estos cinco países concentran alrededor del 80 por 100 del empleo extractivo pesquero en la Unión Europea.

Los datos oficiales para España más recientes de los que se dispone (cuadro 2) reflejarían la reducción del empleo en el sector extractivo español durante los dos últimos años, tanto en términos de UTA como en número de personas.

Según datos del Registro Europeo de Buques, al cierre de 2011 la flota pesquera comunitaria contaba con un total de 82.446 unidades. Aquí destacaba nuevamente España, con algo más de un 11 por 100 del total de buques, cerca de un 24 por 100 del arqueo y en torno a un 14 por 100 de la potencia total (cuadro 3).

Flota pesquera

Tras estas cifras hay, no obstante, un retroceso medio anual del 2 por 100, tanto en términos de arqueo como de potencia, durante las dos últimas décadas. Este proceso es visible igualmente en los datos del MAGRAMA para España, referidos al último quinquenio (gráfico 2).

Dentro del sector pesquero español, el 80 por 100 de los buques tienen una eslora igual o inferior a 15 metros y, a su vez, el 80 por 100 de estos últimos tiene 10 metros o menos. Pero lo más característico es que la eslora media de los buques es muy distinta entre artes de pesca, e incluso entre caladeros, de manera que ni esos datos ni la media general son muy representativos y es necesario dar detalles adicionales, precisamente sobre artes y caladeros, aunque también por zonas dentro de estos, para caracterizar los tamaños de la flota española (cuadro 4). En todo caso, el peso de la flota con mayor tamaño es más bajo que en la media de la UE.

El grueso de la flota española (un 96 por 100 de sus buques) faena en el caladero nacional, distribuyéndose el resto entre las aguas comunitarias no españolas del Atlántico (1,5 por 100), las aguas del caladero internacional (2,4 por 100) y otras sin caladero asociado (0,1 por 100). Sin embargo, del total de ingresos del sector en 2011 (1.987 millones de euros) solo el 37 por 100 corresponde a la pesca realizada en caladeros nacionales.

CUADRO 2. EMPLEO EN EL SECTOR EXTRACTIVO ESPAÑOL POR SEXOS, 2011

Pesca marítima	Mujeres		Hombres		Total	
	Núm. UTA	Personas	Núm. UTA	Personas	Núm. UTA	Personas
Total aguas nacionales	603	1.068	19.044	23.989	19.647	25.059
Total aguas no nacionales	166	181	13.401	12.255	13.566	12.436
Total pesca marítima	769	1.249	32.445	36.244	33.213	37.495

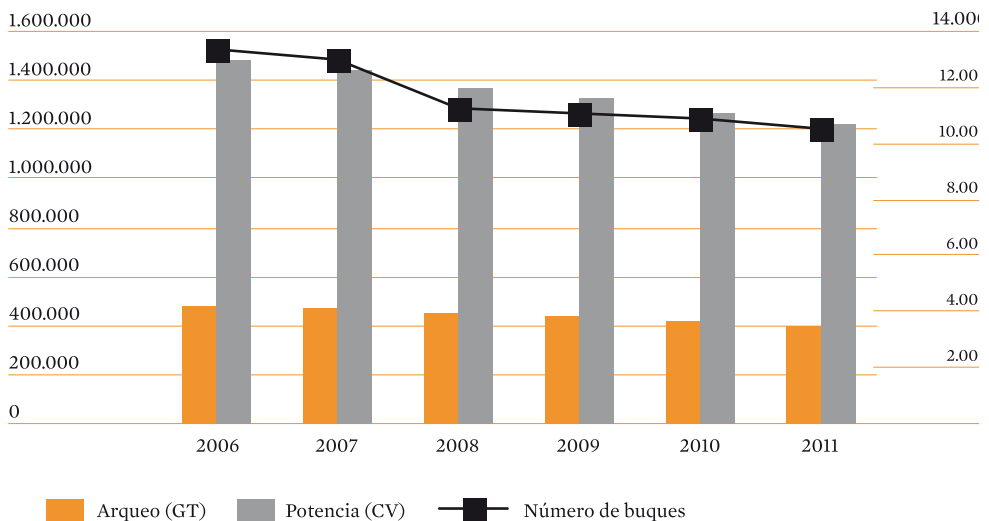
Fuente: MAGRAMA/SGE, Encuesta Económica de Pesca Marítima.

CUADRO 3. FLOTA PESQUERA DE LA UNIÓN EUROPEA POR PAÍSES, 2011

País	Total buques	Núm. arrastreros	% arrastreros	Núm. otras unidades distintas	% otras unidades distintas	Arqueo Gt (t)	Potencia (kW)
Alemania	1.628	407	25,0	1.221	75,0	67.197,0	157.291,0
Bélgica	87	80	92,0	7	8,0	15.343,0	49.680,0
Bulgaria	2.336	85	3,6	2.251	96,4	7.370,6	61.259,2
Chipre	1.077	9	0,8	1.068	99,2	4.147,5	45.039,7
Dinamarca	2.786	707	25,4	2.079	74,6	64.674,8	232.845,0
Eslovenia	186	23	12,4	163	87,6	1.004,5	10.912,3
España	10.505	1.201	11,4	9.304	88,6	398.900,7	900.224,1
Estonia	924	124	13,4	800	86,6	14.298,4	39.100,8
Finlandia	3.325	79	2,4	3.246	97,6	15.983,1	170.735,7
Francia	7.240	1.684	23,3	5.556	76,7	170.529,2	1.003.328,0
Grecia	16.863	888	5,3	15.975	94,7	85.467,8	491.879,0
Holanda	726	539	74,2	187	25,8	141.145,0	304.332,4
Irlanda	2.188	910	41,6	1.278	58,4	63.004,1	191.854,9
Italia	13.111	4.038	30,8	9.073	69,2	177.155,0	1.065.561,0
Letonia	731	73	10,0	658	90,0	34.725,4	52.676,4
Lituania	151	42	27,8	109	72,2	45.216,5	54.356,9
Malta	1.064	26	2,4	1.038	97,6	8.135,1	78.437,0
Polonia	790	162	20,5	628	79,5	33.374,8	82.889,9
Portugal	8.389	631	7,5	7.758	92,5	101.577,7	371.418,1
Reino Unido	6.449	2.077	32,2	4.372	67,8	202.694,3	811.744,0
Rumanía	494	21	4,3	473	95,7	914,1	7.395,5
Suecia	1.396	273	19,6	1.123	80,4	30.190,9	173.715,3
Total UE-27	82.446	14.079	17,1	68.367	82,9	1.683.049,3	6.356.676,0

Fuente: Registro Europeo de Buques a 31 de diciembre de 2011.

GRÁFICO 2. FLOTA PESQUERA ESPAÑOLA, 2006-2011



Fuente: MAGRAMA, Censo de Flota Pesquera Operativa. Datos a 31 de diciembre de cada año.

CUADRO 4. NÚMERO DE BUQUES PESQUEROS EN ESPAÑA Y ESLORA MEDIA, POR TIPO DE PESCA Y CALADERO, 2011

Caladero	Arrastreros			Cerqueros			Palangeros			Redes de enmalle			Artes menores			Sin tipo asignado			Tipo de pesca	
	Núm. buques	Eslera (pro-medio)	total	Núm. buques	Eslera (pro-medio)	total	Núm. buques	Eslera (pro-medio)	total	Núm. buques	Eslera (pro-medio)	total	Núm. buques	Eslera (pro-medio)	total	Núm. buques	Eslera (pro-medio)	total	Eslera total	Núm. buques (pro-medio)
Por grandes zonas																				
Caladero Cantábrico-noroeste	101	28,4	284	284	22,4	79	16,1	88	16,9	4,787	6,5	5,319	8,1	2,972	12,1	8,1	2,972	12,1	8,1	2,972
Caladero Mediterráneo	703	20,5	252	18,1	146	12,7	146	12,7	146	12,7	1,871	8,2	816	11,5	885	8,2	885	8,2	885	8,2
Caladero Golfo de Cádiz	147	18,8	89	16,6	13	13,1	13	13,1	13	13,1	872	8,1	872	8,1	92	25,5	92	25,5	92	25,5
Caladero Canarias																				
Caladero Cualquier zona																				
Total	951	21,0	638	19,7	317	17,3	88	16,9	88	16,9	8,090	7,2	10,084	9,7	158	31,8	158	31,8	158	31,8
Caladeros UE Atlántico, aguas comunitarias no españolas	86	33,1	15	24,4	57	31,7	57	31,7	57	31,7	158	31,8	158	31,8	31	57,5	31	57,5	31	57,5
Caladeros Atlántico Norte	31	57,5	15	24,4	57	31,7	57	31,7	57	31,7	158	31,8	158	31,8	31	57,5	31	57,5	31	57,5
Caladeros internacionales Aguas internacionales y terceros países	91	39,0	4	22,5	4	22,5	4	22,5	4	22,5	95	38,3	95	38,3	126	47,0	126	47,0	126	47,0
Caladeros internacionales Aguas internacionales	122	43,7	32	82,3	98	34,5	32	82,3	98	34,5	252	45,0	252	45,0	11	16,9	11	16,9	11	16,9
Caladeros Sin caladero asociado Sin modalidad asignada																				
Total general	1.159	24,3	670	22,7	430	21,4	145	22,7	8,090	7,2	10,505	10,9	10,505	10,9	10,505	10,9	10,505	10,9	10,505	10,9
<i>(pro memoria)</i>	(0-10)	(10-12)	(12-15)	(15-18)	(18-24)	(24-40)	(40-)	(>40)	(>40)	(>40)	(>40)	(>40)	(>40)	(>40)	(>40)	(>40)	(>40)	(>40)	(>40)	(>40)
Total buques	6.902	734	779	439	764	760	127	10.505	760	760	127	10.505	760	760	127	10.505	760	760	127	10.505
Peso sobre total (%)	65,7%	7,0%	7,4%	4,2%	7,3%	7,2%	1,2%	100,0%	7,3%	7,3%	1,2%	100,0%	7,3%	7,3%	1,2%	100,0%	7,3%	7,3%	1,2%	100,0%

Fuente: MAGRAMA, Censo de Flota Pesquera Operativa a 31 de diciembre de 2011.

Por otro lado, casi la mitad de la flota del país, tanto en número de buques (47,5 por 100) como en arqueo (42 por 100), se encuentra registrada en puertos gallegos, siguiéndole en orden de importancia Andalucía, Cataluña, Canarias y el País Vasco, todas ellas con mayor peso en el total si se atiende a la potencia de las flotas (cuadro 5). Las cifras para otras comunidades autónomas son bastante más bajas, en número de buques, en arqueo y en potencia, pese a lo cual la actividad pesquera sigue jugando un papel vertebrador importante también en muchas de ellas, como es el caso de Asturias, Comunidad Valenciana y Cantabria. Y desde luego sigue habiendo actividad pesquera en todas las comunidades con litoral.

Una aproximación a partir de los datos de centros de cotización proporcionados por el Instituto Social de la Marina (ISM) referidos a 2011 situaría el número de empresas en España en unas 8.000, a las que habría que añadir en torno a 13.000 afiliados por cuenta propia, de manera que, en total, operarían en el sector 21.000 empresas.

En el repaso a las modalidades extractivas es preciso añadir el marisqueo, a pie o a flote, y las almadrabas, actividades de gran tradición en las pesquerías españolas y de algunos otros países europeos. Son actividades de pequeña entidad económica pero de alto interés, tanto porque permiten una pesca altamente selectiva como por su valor para estrategias de desarrollo local.

*Otras artes y modalidades:
marisqueo y almadrabas*

El marisqueo, entendido como la modalidad de pesca consistente en la actividad extractiva dirigida a la captura de animales invertebrados, tiene gran repercusión, especialmente en las regiones del norte y suratlántica de España, y se desarrolla en dos modalidades: a pie y a flote. El marisqueo a pie se realiza en la zona marítimo-terrestre y en la parte de la zona marítima en la que pueda ejercerse la actividad marisquera sin

CUADRO 5. FLOTA PESQUERA ESPAÑOLA POR CCAA, 2011

Comunidades	Núm. buques	Arqueo (GT)	Potencia (CV)
Andalucía	1.672	47.473	187.508
Asturias	310	7.424	28.381
Baleares	402	3.780	29.421
Canarias	933	25.429	79.912
Cantabria	139	8.722	28.900
Cataluña	955	23.766	143.920
Ceuta	31	11.543	20.452
Comunidad Valenciana	624	18.970	91.994
Galicia	4.989	167.657	414.056
Melilla	0	0	0
Murcia	212	3.277	16.912
País Vasco	238	80.859	182.508
Total	10.505	398.901	1.223.964

Fuente: MAGRAMA, Censo de Flota Pesquera Operativa a 31 de diciembre de 2011.

necesidad de embarcación, mientras que el marisqueo a flote viene determinado por el uso de una embarcación auxiliar para el ejercicio de la actividad. El primero es llevado a cabo, casi por completo, por mujeres y el segundo principalmente por hombres.

En lo relativo al empleo, las fuentes oficiales disponibles⁴ indican que habría en torno a 3.300 embarcaciones de marisqueo a flote en Galicia y 4.300 trabajadores de marisqueo a pie en esa misma comunidad. Habría además unos 350 mariscadores a pie en Andalucía.

En cuanto a capturas, destaca Galicia, donde según las notas de venta, en el año 2010 se capturaron 1.305,95 toneladas de crustáceos y 18.531,95 toneladas de moluscos, entendiéndose por tal bivalvos, cefalópodos y gasterópodos.

Las almadras son artes fijas de pesca destinadas a la captura de atún rojo y otras especies (túridos y pez espada principalmente). Se instalan en lugares de paso cercanos a la costa de las rutas migratorias Atlántico-Mediterráneo (y vuelta) de estas especies; consisten básicamente en una suerte de laberintos que conducen a los peces hasta zonas sin calado donde se pueden seleccionar las piezas y cobrarlas a brazo, lo cual permite descartar las demás sin comprometer su vitalidad. Esta modalidad de pesca se efectúa principalmente en el Estrecho de Gibraltar y la costa meridional del Mediterráneo, con datos de uso en Andalucía, la Comunidad Valenciana, Murcia y Ceuta; las mismas fuentes estiman la producción de estas almadras en unas 1.200 toneladas de atún rojo, con un valor comercial de 9,21 millones de euros.

En cuanto al otro gran componente que completa el total de la producción de peces obtenida a nivel comunitario: la acuicultura, su examen ha de partir de la importante dimensión socioeconómica que alcanza esta actividad, a través del impulso de nuevas oportunidades en las zonas donde se establece. Ello se traduce en la creación de nuevos puestos de trabajo, el uso más eficiente de recursos naturales y la promoción del comercio local.

Acuicultura

Además de su indudable importancia para lograr seguridad en el abastecimiento de productos del mar, según las estadísticas de Eurostat y la FAO para el año 2009 esta actividad alcanza un volumen de negocio de unos 3.200 millones de euros en el conjunto de la UE (un 4 por 100 del valor de la producción acuícola mundial) y su producción total asciende a 1.301.866 toneladas (el 2,3 por 100 del total mundial en términos de volumen). De igual modo, constituye el 20,4 por 100 de la producción pesquera europea y el 27 por 100 de su valor; a pesar de que en los últimos tiempos el sector ha sufrido un cierto estancamiento, con una producción que se ha mantenido constante durante la última década. Esta circunstancia se explica en la medida en que, si bien la producción acuícola de peces marinos ha seguido creciendo, la de moluscos y la de peces de agua dulce ha retrocedido de modo continuado. En cualquier

4 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Actualización del Plan Estratégico Nacional del Fondo Europeo de la Pesca 2007-2013*, octubre 2011.

caso, los datos de Eurostat más recientes muestran que el 50 por 100 de la producción acuícola europea sigue siendo de moluscos y crustáceos, el 28 por 100 corresponde a peces de mar y el 22 por 100 restante a peces de agua dulce.

Existe una alta concentración de esta actividad en determinados Estados miembros, de modo que en 2009 solo cinco de ellos: España, Francia, Reino Unido, Italia y Grecia, representan el 75,7 por 100 del volumen de producción y el 77,3 por 100 en lo que a su valor se refiere (cuadro 6). En el caso específico de España, su sector acuícola se sitúa en la primera posición de la UE en cuanto a volumen obtenido (268.565 toneladas, un 20,6 por 100 del total UE), y ello pese a haber registrado una reducción acumulada del 13 por 100 desde el año 2000; sin embargo, retrocede al cuarto puesto al valorar la citada producción (397 millones de euros, un 12,2 por 100 del total comunitario).

CUADRO 6. PRODUCCIÓN ACUÍCOLA EN LOS PAISES DE LA UE, 2009

(Volumen en toneladas de peso vivo, valor en miles de euros)

País	Producción acuícola		Valor	
	(Toneladas pv)	%	(Miles €)	%
Alemania	39.957	3,1	94.240	2,9
Austria	2.141	0,2	13.879	0,4
Bélgica	576	0,0	4.035	0,1
Bulgaria	7.912	0,6	19.513	0,6
Chipre	3.356	0,3	16.464	0,5
Dinamarca	34.131	2,6	88.240	2,7
Eslovenia	1.308	0,1	3.069	0,1
España	268.565	20,6	396.739	12,2
Estonia	654	0,1	2.235	0,1
Finlandia	13.627	1,0	39.582	1,2
Francia	236.438	18,2	697.965	21,5
Grecia	121.971	9,4	397.791	12,3
Hungría	14.171	1,1	26.495	0,8
Irlanda	47.212	3,6	104.271	3,2
Italia	162.325	12,5	474.863	14,6
Letonia	517	0,0	1.115	0,0
Lituania	3.428	0,3	6.655	0,2
Malta	5.619	0,4	47.057	1,4
Países Bajos	55.561	4,3	84.109	2,6
Polonia	36.503	2,8	76.373	2,4
Portugal	6.727	0,5	34.064	1,0
Reino Unido	196.603	15,1	540.741	16,7
República Checa	20.071	1,5	39.267	1,2
República Eslovaca	832	0,1	1.766	0,1
Rumanía	13.131	1,0	16.990	0,5
Suecia	8.540	0,7	18.436	0,6
UE-27	1.301.876	100,0	3.245.954	100,0

Fuente: Comisión Europea, *La Política Pesquera Común en cifras, Información estadística básica*. Edición 2012.

El 89 por 100 de la producción acuícola española se obtiene en el litoral del Atlántico (incluyendo las costas del Cantábrico), el 10 por 100 en aguas interiores y el 1 por 100 en el Mediterráneo⁵. En cuanto a su configuración por especies, la producción de peces ha experimentado un sustancial crecimiento en los últimos años, especialmente la dorada, la lubina, el rodaballo, los túnidos y la trucha; sin olvidar la alta participación con que cuentan los moluscos y, dentro de estos, el mejillón. Los datos del MAGRAMA para 2011 cifran la producción acuícola española para ese año en 448 millones de euros, 274.252 toneladas atendiendo a su volumen. En torno al 90 por 100 de la producción total alcanzada por la acuicultura en España (en términos de valor) se destina al consumo humano directo, y poco más del 10 por 100 a la transformación industrial.

En cuanto a la ocupación que genera la acuicultura en Europa, las estadísticas de la Comisión Europea para 2009 cifran el número de UTA en 31.193, con una generación de unos 65.000 empleos para el conjunto de la UE. Del total de ocupación estimada para el sector acuícola comunitario, 6.231 UTA (un 20 por 100 del total UE) corresponden a España (27.900 personas, de las que más del 85 por 100 se concentran en Galicia)⁶. Le siguen por orden de importancia el Reino Unido y Grecia, con porcentajes en ambos casos en torno al 19 por 100, y Francia, con cerca de un 12 por 100. Estos cinco países concentran algo más del 78 por 100 del empleo acuícola comunitario.

Las cifras de empleo acuícola en España apenas han sufrido variación entre 2009 y 2011 (último año con datos disponibles), registrándose únicamente un pequeño incremento en número de UTA y un ligerísimo descenso en número de personas (cuadro 7).

Los productos de la pesca y la acuicultura ocupan un lugar importante en la alimentación europea, con un consumo medio en el seno de la UE en el año 2007 de 23,3 kg/persona/año, frente a los 17,8 kg/persona/año de media mundial⁷. La demanda de pescado comunitaria se caracteriza por su falta de homogeneidad, entendiéndose esta en

*Demanda
y comercio exterior*

CUADRO 7. EMPLEO EN LA ACUICULTURA ESPAÑOLA, 2011

Acuicultura	Mujeres		Hombres		Total	
	Núm. UTA	Personas	Núm. UTA	Personas	Núm. UTA	Personas
Acuicultura marina	1.517	7.201	4.408	19.040	5.925	26.241
Acuicultura continental	150	180	563	759	714	939
Total acuicultura	1.667	7.381	4.971	19.799	6.639	27.180

Fuente: MAGRAMA/SGE, *Encuesta Económica de Acuicultura*.

5 Fundación OESA, *Indicadores de Acuicultura 2010*.

6 A diferencia del sector extractivo, en la acuicultura española la participación de las mujeres es bastante más apreciable.

7 FAO, últimos datos disponibles, año 2007.

una doble vertiente: de un lado, el consumo medio puede llegar a oscilar drásticamente entre los Estados miembros, pasando de los 4,6 kg/persona/año de Bulgaria a los 61,6 kg/persona/año de Portugal; de otro lado, en múltiples ocasiones las principales especies consumidas divergen de modo considerable de unos Estados a otros.

En este contexto, con cifras de 2007, España ocupa el segundo lugar como mayor consumidor de pescado de la UE en términos per cápita, por detrás de Portugal, alcanzando los 45 kilos consumidos/persona/año, y a cierta distancia de Lituania, Finlandia, Francia, Suecia y Malta, cuyos consumos medios per cápita anuales están entre 30 y 40 kilos (cuadro 8). Entre las principales especies consumidas por la población española se encuentran la merluza, los cefalópodos, la sardina y la anchoa.

CUADRO 8. CONSUMO Y COMERCIO EXTERIOR DE PESCADO EN LA UE

(Comercio exterior en toneladas y en miles de euros; consumo per capita en kilogramos/año)

Países	Importaciones		Exportaciones		Comercio exterior (1)		Consumo per cápita anual (2)
	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Saldo comercial		
					Volumen	Valor	
Alemania	1.241.130	3.298.250	761.991	1.717.599	-479.139	-1.580.651	14,8
Austria	67.698	306.165	7.224	35.813	-60.474	-270.352	15,4
Bélgica	288.193	1.407.755	152.117	796.846	-136.076	-610.909	24,2
Bulgaria	34.267	51.458	11.177	25.409	-23.090	-26.049	4,6
Chipre	14.990	53.199	2.713	12.725	-12.277	-40.474	2,3
Dinamarca	1.226.263	2.021.596	892.303	2.685.474	-333.960	663.878	15,3
Eslovaquia	24.115	54.344	578	7.493	-23.537	-46.851	8,1
Eslovenia	17.476	57.668	5.204	16.984	-12.272	-40.684	9,4
España	1.554.576	4.776.188	1.013.673	2.450.963	-540.903	-2.325.225	44,8
Estonia	36.022	71.786	131.899	137.330	95.877	65.544	16,4
Finlandia	92.270	278.622	57.063	34.065	-35.207	-244.557	37,1
Francia	1.047.043	4.256.659	296.654	1.123.134	-750.389	-3.133.525	34,2
Grecia	171.734	441.942	133.574	524.033	-38.160	82.091	20,9
Holanda	893.841	2.036.175	878.373	2.476.255	-15.468	440.080	19,8
Hungría	22.641	54.233	2.661	11.405	-19.980	-42.828	5,1
Irlanda	88.833	166.205	222.766	359.896	133.933	193.691	22,7
Italia	950.947	3.815.726	126.341	494.888	-824.606	-3.320.838	25,4
Letonia	58.388	102.559	116.921	126.607	58.533	24.048	17,4
Lituania	103.430	246.163	93.176	260.422	-10.254	14.259	40,5
Luxemburgo	10.143	72.490	1.862	14.103	-8.281	-58.387	28,0
Malta	24.660	36.035	5.377	44.362	-19.283	8.327	31,7
Polonia	431.252	1.011.835	217.980	552.821	-213.272	-459.014	10,9
Portugal	334.184	1.062.115	143.819	595.722	-190.365	-466.393	61,6
Reino Unido	778.294	2.676.624	493.416	1.456.139	-284.878	-1.220.485	21,4
República Checa	65.039	152.364	15.606	58.844	-49.433	-93.520	9,9
Rumanía	87.732	132.276	4.381	13.013	-83.351	-119.263	5,5
Suecia	512.399	2.224.933	571.295	1.745.739	58.896	-479.194	32,6
UE-27	10.177.560	30.865.365	6.360.144	17.778.084	-3.817.416	-13.087.281	23,3

(1) Total intercambios intra y extracomunitarios de productos de pesca marítima y acuicultura, año 2010. (2) Año 2007. Fuentes: Comercio Exterior: Comisión Europea, *La PPC en cifras*. Edición 2012; consumo: FAO.

En lo que respecta al comercio exterior, atendiendo a las estadísticas de Eurostat, pese a que la Unión Europea es uno de los principales productores pesqueros del mundo, en el año 2010 presentó un saldo deficitario de 3.817.416 toneladas, el equivalente a casi 13.087 millones de euros. Por el lado de las importaciones, la UE es el tercer importador de productos de la pesca y la acuicultura, solo superada por Japón y Estados Unidos. Entre sus proveedores destacan Noruega (22 por 100), China (9 por 100), Islandia (6 por 100), Vietnam (5 por 100) y Marruecos (5 por 100), sin olvidar la gran relevancia que tienen los intercambios intracomunitarios. Asimismo, los productos congelados (12.805 millones de euros) junto con los frescos y refrigerados (9.964 millones de euros) sobresalen en el total de sus compras intra y extra-comunitarias. En lo que respecta a sus exportaciones, los principales clientes de la UE son Estados Unidos (11 por 100), Suiza (9 por 100), Rusia (8 por 100), Noruega (8 por 100) y China (8 por 100). Al igual que para las importaciones, los alimentos pesqueros más vendidos por la UE, tanto dentro como fuera de ella, son los frescos y refrigerados (6.685 millones de euros) y los congelados (6.363 millones de euros). Considerando todos los intercambios (en el interior de la UE y con países terceros), tres son los Estados miembros que destacan por encima del resto como principales importadores: España, Francia e Italia; mientras que como vendedores más relevantes sobresalen Dinamarca, Holanda y nuevamente, España.

Los datos más recientes de aduanas (ofrecidos por la Agencia Tributaria) arrojan una tasa de cobertura del 54,6 por 100 para la balanza comercial pesquera española en 2011; esto supone que el sector habría retomado, tras un retroceso puntual de 2010, la senda favorable iniciada en el ejercicio 2006. La mejora de la cobertura en todo el periodo responde a los sucesivos aumentos de las exportaciones, tanto en cantidad como en valor. Además, conviene remarcar dos aspectos que subyacen a esta tasa global. En primer lugar, que la cobertura es ampliamente positiva en peces vivos (en torno al 264 por 100) y en pescado congelado (alrededor del 120 por 100). En segundo lugar, que hay una gran diferencia entre el mercado de origen y el de destino de los productos de la pesca que España compra y vende. Así, en términos de valor, más de dos terceras partes de los productos importados en 2011 procedían de países no comunitarios, entre los que destacan Marruecos, Argentina, China, Ecuador y Namibia; por su parte, más del 77 por 100 de las ventas españolas se efectuaron al resto de los países de la UE. Estos datos ponen de manifiesto que la actividad pesquera española atiende tanto a la alta demanda existente en España como a una buena parte de la demanda europea.

Para completar la descripción del sector pesquero, se expondrán a continuación algunas de las características más representativas de las industrias de la transformación y de la comercialización de pescado en la UE y en España, no sin antes recordar su gran importancia socioeconómica, tanto en el conjunto

*Industrias de la
transformación y de
la comercialización*

comunitario como en el caso concreto español, y muy especialmente en zonas altamente dependientes de la pesca en Galicia, Cantabria o en el País Vasco, entre otros. Sobre esta base, con datos de 2009, el valor global de la producción de la industria de productos de la pesca y la acuicultura en la UE se sitúa en torno a 20.152 millones de euros, lo que representa tres veces el volumen de negocios del sector de la captura. España, Reino Unido, Francia, Alemania e Italia, son los países más importantes en términos de producción, en un sector en el que operan alrededor de 3.700 empresas y que en conjunto da empleo a unas 120.000 personas, en su mayoría mujeres (cuadro 9). El pilar de la producción, tanto en el conjunto de la UE como en España, son las conservas y preparados de pescado, crustáceos y moluscos.

La última información disponible del MAGRAMA muestra que en España las industrias de productos de la pesca⁸ facturaron en 2010 un total de 3.785 millones de

CUADRO 9. INDUSTRIA TRANSFORMADORA EN LOS PAÍSES DE LA UE, 2009

Países	Valor		Empresas	
	Miles euros	%	Número	%
Alemania	2.076.800	10,3	233	6,4
Austria	26.500	0,1	5	0,1
Bélgica	380.800	1,9	37	1,0
Bulgaria	29.600	0,2	33	0,9
Chipre	4.800	-	3	0,1
Dinamarca	1.644.000	8,2	123	3,4
Eslovenia		-	3	0,1
España	3.837.700	19,0	709	19,3
Estonia	104.400	0,5	56	1,5
Finlandia	177.100	0,9	142	3,9
Francia	2.708.900	13,4	314	8,6
Grecia	133.300	0,7	84	2,3
Hungría	2.800	-	10	0,3
Irlanda	383.500	1,9	65	1,8
Italia	2.008.500	10,0	419	11,4
Letonia	135.600	0,7	96	2,6
Lituania	238.000	1,2	63	1,7
Malta		-		-
Países Bajos	639.700	3,2	121	3,3
Polonia	1.260.700	6,3	337	9,2
Portugal	732.600	3,6	191	5,2
Reino Unido	3.089.800	15,3	337	9,2
República Checa	26.400	0,1	24	0,7
República Eslovaca	36.300	0,2	10	0,3
Rumanía	50.900	0,3	35	1,0
Suecia	423.800	2,1	217	5,9
UE-27	20.152.500	100,0	3.667	100,0

Fuente: Eurostat.

8 CNAE-2009, Rúbrica 10.2. Procesado y conservación de pescados, crustáceos y moluscos.

euros (ventas netas de productos), el 18 por 100 del valor total de la producción en la UE, a través de 552 empresas y empleando para ello a 18.581 personas, lo que supone el 18 por 100 del empleo total comunitario⁹. Con estos porcentajes, España se sitúa a la cabeza del sector transformador pesquero europeo en todos y cada uno de los indicadores que se toman como referencia.

Las dos principales producciones de productos transformados son las conservas y los productos congelados. Según datos del INE para 2011, dentro del primer grupo destaca el pescado preparado o en conserva, con un total de 349.119 toneladas, equivalentes a 1.894 millones de euros. Asimismo, dentro de los productos congelados sobresale el pescado congelado, tanto en términos de volumen como de valor (153.507 toneladas y 434 millones de euros respectivamente), al cual siguen los moluscos y demás invertebrados acuáticos congelados (100.976 toneladas y 421 millones de euros). En lo que obedece a platos preparados, no existe una estadística fiable, si bien la mayoría son productos congelados (cuadro 10).

En 2011 el consumo medio en hogares españoles de los productos de la pesca y la acuicultura fue de 26,8 kg/persona/año. Entre los productos de mayor consumo dentro de los productos transformados destacan el pescado y mariscos congelados, con 6,55 kg consumidos/persona/año, y las conservas de pescado y mariscos, con un consumo medio de 4,18 kg/persona/año¹⁰.

En cuanto a la comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura transformados de España, su distribución alcanza un valor total de casi 7.000 millones de euros en el ejercicio 2011, comercializándose un 72 por 100 en el mercado nacional (4.947 millones de euros). En lo que respecta a dicho mercado, el 76 por 100 de los

CUADRO 10. ELABORACIÓN Y CONSERVACIÓN DE PESCADO Y PRODUCTOS A BASE DE PESCADO EN ESPAÑA, 2011

Denominación	Cantidad (t)	Valor (miles de euros)
Pescado fresco o refrigerado	15.086	76.708
Pescado congelado	153.507	434.017
Pescado seco, salado, en salmuera y ahumado	37.093	357.246
Preparado o en conserva (excepto en platos preparados)	349.119	1.894.785
Crustáceos congelados	51.955	288.004
Moluscos y demás invertebrados acuáticos congelados	100.976	421.626
Crustáceos en conserva o preparados	4.164	26.343
Moluscos y demás invertebrados acuáticos en conserva o preparados	69.431	354.301
Resto	91.287	89.246

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Industrial de Productos*.

9 En contraposición a lo señalado para la pesca extractiva, la ocupación femenina en el sector español de la transformación de productos de la pesca y la acuicultura ronda el 75 por 100.

10 MERCASA, *Anuario de la alimentación en España 2012*.

productos que se distribuyeron en él tuvieron como destino los hogares, seguidos por la restauración comercial (el 20 por 100) y la restauración colectiva y social (el 4 por 100 restante)¹¹.

Finalmente, teniendo en cuenta la creciente evolución seguida por la demanda de esta modalidad de alimentos, tanto en el ámbito mundial como en el europeo, el cierre de este apartado dedicado a la descripción del sector subraya el valioso activo económico que en la actualidad representan las industrias de transformación y de comercialización de pescado. Un activo que debe ser reconocido y apoyado, destacando la calidad y competitividad de sus productos, en la que interviene, cada vez en mayor medida, una apuesta decidida por la innovación de productos y de procesos y por la mejora en los sistemas logísticos. Asimismo, no hay que olvidar que la relevancia de estas industrias no se basa solo en aspectos puramente económicos, sino en su contribución al desarrollo y la cohesión territorial de las zonas pesqueras, destacando su papel como generador de empleo y en particular, de empleo femenino.

11 Conxemar (Asociación Española de Mayoristas, Transformadores, Importadores y Exportadores de Productos de la Pesca y la Acuicultura), a partir de datos del MAGRAMA.

CAPÍTULO II

EL CONTEXTO DE LA REFORMA:
DESARROLLO Y RESULTADOS DE LA POLÍTICA
PESQUERA COMÚN EN SUS DIFERENTES ETAPAS

La PPC se estableció formalmente en 1983, si bien sus orígenes se remontan a comienzos de los años setenta, cuando la pesca se recogía como una parte de la política agrícola común. En aquella época, la principal preocupación era evitar conflictos entre Estados miembros en un momento en que muchos países de todo el mundo estaban ampliando sus aguas territoriales, hasta culminar con la creación de zonas económicas exclusivas (ZEE) que alcanzaban hasta 200 millas náuticas desde sus líneas de base. La pesca europea ya era altamente “internacional”, y muchas flotas faenaban a distancias muy alejadas de sus bases. Para evitar la alteración que podría haber ocasionado el nuevo régimen de ZEE, se negoció un acuerdo por el cual los Estados miembros convenían en conceder un acceso libre y mutuo a sus aguas, con el fin de preservar los caladeros y las prácticas tradicionales de cada nación.

La base adoptada para esa primera política fue el denominado Acuerdo de Preferencias de la Haya¹², donde se habían establecido los criterios para fijar los totales admisibles de captura (TAC) y el reparto de estos en cuotas entre los Estados miembros. En ese Acuerdo se fijaron los principios básicos de lo que todavía subyace a toda la arquitectura europea que sustenta la PPC, y más en concreto el criterio de estabilidad relativa, según el cual se mantienen fijas en el tiempo las proporciones de los TAC asignadas a cada Estado miembro. El criterio quedó plasmado posteriormente en el Reglamento de 1983, y su inamovilidad constituye hoy, de hecho, una fuente importante de distorsiones e ineficiencias en la gestión de la pesca, extremo que ya reconocía el propio Libro Verde en 2009 y que se ha mantenido en el informe de evaluación de la PPC¹³.

1. Vertiente reguladora: la experiencia de las sucesivas reformas de la PPC

La PPC inicial tuvo buenos resultados con respecto al objetivo central que se había trazado. Pero, ya en el siguiente decenio, la alarma por el descenso de algunas poblaciones de peces en aguas europeas, que estaba debilitando también al sector extractivo, impulsó un cambio en su diseño.

12 Resolución del Consejo de Asuntos Exteriores, de 3 de noviembre de 1976.

13 Evaluación de impacto de la propuesta de la Comisión de reforma de 2012 de la Política Pesquera Común. SEC (2011) 891, de julio de 2011.

En efecto, cuando la necesidad de hacer sostenible y rentable la explotación de los recursos pesqueros se convirtió en la principal prioridad, los reglamentos comunitarios anuales que fijaban los TAC y las cuotas correspondientes a las especies comerciales más importantes pasaron a ser —sobre todo— el instrumento donde se fijaban las normas destinadas a la protección y la preservación de poblaciones vulnerables de peces. Y aquí comenzaron a aflorar graves problemas, dado que estos instrumentos se crearon para repartir un recurso que se suponía que era fiable y abundante, y no para gestionar sistemas biológicos complejos e impredecibles en épocas de escasez y de crisis.

Por ello, en el año 2002 se procedió a una nueva revisión de la PPC dando lugar al Reglamento (CE) 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común. Los principales problemas, a juicio del citado Reglamento, eran los siguientes: la flota europea había alcanzado unas dimensiones excesivas en comparación con poblaciones de peces cada vez más reducidas; demasiadas decisiones relativas a la gestión, tanto a escala nacional como de la UE, eran medidas a corto plazo, sin el respaldo de ninguna estrategia coherente a largo plazo. Por otro lado, en el diagnóstico también se señalaba que los reglamentos y las normas existente apenas se respetaban, en algunos casos debido a que resultaba muy difícil ejecutarlos y en otros simplemente porque se carecía de voluntad y recursos para hacerlo.

La reforma de 2002 abordó estas cuestiones a través de cuatro vías principales:

*Principales novedades en
la reforma de 2002*

- Se dio prioridad a las subvenciones destinadas a apoyar el desarrollo de las comunidades costeras, se redujo la capacidad de la flota y se suprimió la ayuda para la creación de mayor capacidad, a la vez que se volvió a otorgar la responsabilidad de la gestión de la capacidad a los Estados miembros.
- Se simplificaron los reglamentos, que además se sometieron a una racionalización de carácter global, con el fin de reducir la carga administrativa para los pescadores y los gestores de la PPC, y para garantizar la igualdad de condiciones en el control y la ejecución.
- Las decisiones anuales relativas a los TAC y a las cuotas comenzaron a subordinarse a compromisos estratégicos a largo plazo, por medio de la elaboración de planes plurianuales.
- Se fomentó una mayor participación de las partes interesadas en todos los aspectos de la formulación de políticas, tanto por medio de los canales existentes como con la creación de los Consejos Consultivos Regionales (CCR).

Sobre este último punto hay que recordar que la participación de los agentes implicados, parte integral del marco de gestión de la PPC, venía canalizándose de manera

permanente solo a través del Comité Consultivo de Pesca (posteriormente también de acuicultura, CCPA), creado en 1971 con el fin de proporcionar dictámenes a la Comisión en cuestiones relativas a la pesca y de fomentar un diálogo permanente. La creación de los CCR trasladó este principio a un nivel superior, al brindar a un amplio abanico de partes interesadas la oportunidad de influir en la formulación de las políticas de un modo permanente. En junio de 2007, el Consejo reconoció el valor del trabajo realizado por los CCR transformando el fondo de puesta en marcha que únicamente se concedía durante los cinco primeros años de funcionamiento en una asignación anual permanente para el respaldo de sus actividades.

Estos nuevos principios introdujeron una serie de cambios sustanciales tanto en el fondo como en la forma de la gestión de la pesca de la UE. Actualmente, algunas poblaciones importantes de peces están sujetas a planes de gestión a largo plazo. Algunas pesquerías han experimentado considerables mejoras en el control y la ejecución, y algunos Estados miembros —entre ellos España— han ajustado sustancialmente el tamaño de sus flotas para adaptarlas mejor a la condición actual de los recursos.

*Necesidad de una nueva
reforma*

No obstante, la pesca de la UE sigue caracterizándose por una toma de decisiones a corto plazo y una conducta con poca visión de futuro. Con frecuencia los TAC se siguen fijando sin seguir completamente los niveles sostenibles recomendados por los científicos, y el conocimiento de estos no es tan amplio ni tan profundo como para proporcionar recomendaciones siempre atinadas. En todo caso, la sobrepesca y la pesca ilegal siguen perjudicando considerablemente a muchas poblaciones de peces, y algunas flotas presentan un tamaño todavía excesivo con respecto a los recursos disponibles.

2. Vertiente financiera: la experiencia del IFOP y del FEP

La política pesquera contó casi desde sus inicios con apoyo financiero proveniente de los fondos estructurales, pero no hubo un fondo específico dedicado a la pesca hasta 1995, cuando se creó el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Aunque en conjunto la acción de este fondo puede calificarse de positiva, el detalle de sus resultados por ámbitos y prioridades presenta claroscuros. Por un lado, la proporción de fondos finalmente aplicados a ciertas prioridades en materia de financiación, tales como la acuicultura o la diversificación económica de las comunidades costeras, fue reducida; por otro lado, la eficacia de los fondos invertidos (por un valor global de varios miles de millones de euros) en la mejora de la competitividad y la sostenibilidad del sector quedó lastrada por la presencia de prioridades no del todo coherentes en la aplicación práctica de los apoyos, toda vez que estos se destinaban tanto a la reducción del esfuerzo y la capacidad pesquera como a la modernización y la renovación de la flota.

A ello se añadió, además, un crecimiento exponencial en la complejidad práctica de los procedimientos del IFOP en el contexto de la ampliación de la UE.

Por todas estas razones, pero desde luego también por la necesidad de garantizar una plena coherencia entre el instrumento financiero y el nuevo Reglamento Base de 2002, se planteó un nuevo instrumento financiero, denominado Fondo Europeo de Pesca (FEP). El *El Fondo Europeo de Pesca de 2007* FEP entró en vigor el 1 de enero de 2007, con un horizonte de vigencia de siete años. Los Estados miembros eran los encargados de decidir la asignación de los fondos entre estas prioridades, sobre la base de un plan estratégico nacional, diseñado en colaboración con la Comisión, que se plasmaba posteriormente para su ejecución en sucesivos programas nacionales operativos, también sujetos a la aprobación previa por parte de la Comisión, pero sin la presencia, como anteriormente, de varios programas distintos en cada Estado miembro.

El FEP mantenía muchas de las medidas contenidas en el IFOP, pero también introdujo nuevos mecanismos, fundamentalmente medidas de acompañamiento a los planes de recuperación de los recursos pesqueros y financiación de estrategias locales en pro del desarrollo sostenible de las zonas pesqueras. La mayor novedad se dio, sin duda, en la gestión, donde, como se acaba de señalar, los Estados miembros dispusieron de normas de aplicación más sencillas y de una mayor flexibilidad para adaptarlas a las necesidades nacionales¹⁴.

El importe del FEP, ligeramente por encima de 4.300 millones de euros para el periodo 2007-2013, tenía como destino en un 75 por 100 las regiones menos desarrolladas de la UE, y operaba mediante la participación del Fondo en la financiación de proyectos presentados por empresas, poderes públicos u organismos representativos. Los objetivos estratégicos y los ejes prioritarios del FEP, definidos por el Consejo, eran:

- Eje 1. Adaptación de la flota pesquera comunitaria a los recursos disponibles (a través de ayudas a la paralización definitiva o temporal, a la pesca costera artesanal, a las inversiones a bordo de los buques de pesca, y otras).
- Eje 2. Acuicultura, pesca interior, transformación y comercialización de productos de la pesca y la acuicultura (con medidas a favor de las inversiones productivas en la acuicultura, hidroambientales, de salud pública, etc.).
- Eje 3. Medidas de interés colectivo (entre otros, protección y desarrollo de la fauna y la flora acuáticas, campañas de promoción, modificación de buques de pesca de cara a su reconversión).

¹⁴ En julio de 2008 el Consejo adoptó una serie de excepciones temporales a las normas del FEP, en respuesta a la denominada “crisis del combustible”, diseñadas para reforzar y facilitar la reestructuración de la flota en un entorno de costes energéticos elevados.

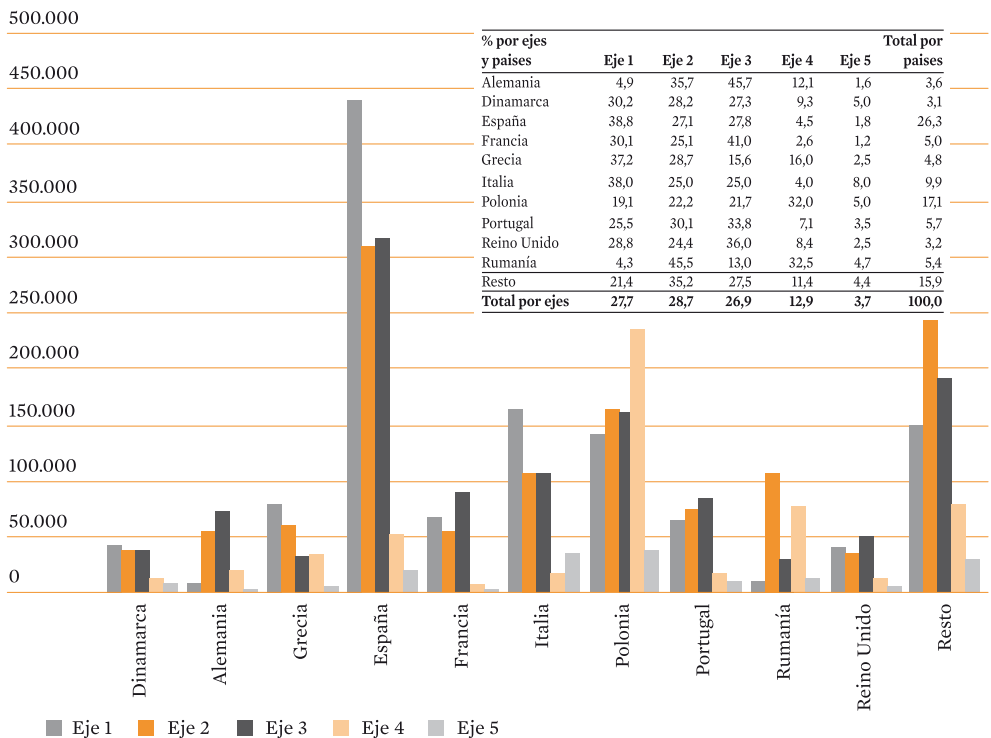
- Eje 4. Desarrollo sostenible de las zonas de pesca (proyectos locales de desarrollo sostenible, de diversificación de actividades económicas, y otros similares).
- Eje 5. Asistencia técnica destinada a facilitar la puesta en marcha de las ayudas del FEP (financiación del trabajo de los servicios públicos que gestionan los fondos).

El reparto efectivo de los fondos, hasta 2011 inclusive, muestra un peso mayor en los aplicados a los tres primeros ejes (gráfico 3). Asimismo, en dos de los grandes países perceptores de fondos (España e Italia) el peso proporcional mayor, con diferencia, corresponde al eje 1, y el menor al eje 4, mientras que en Polonia ocurre lo contrario, aunque con menos diferencia entre ejes que la presente en los casos español e italiano.

Balance del FEP en el periodo 2007-2011

Lo llamativo en estos dos países no es el escaso peso de las ayudas del fondo que se han destinado a desarrollo sostenible de las zonas de pesca, pues de hecho los importes han sido tanto o más elevados que en los demás países de la UE; tampoco sería

GRÁFICO 3. LIQUIDACIÓN DEL FONDO EUROPEO DE LA PESCA POR EJES Y PAÍSES, 2007-2011 (Programas operativos adoptados por la Comisión Europea, datos en miles de euros a 24.01.2012)



Fuente: Comisión Europea, *La PPC en cifras*. Edición 2012.

llamativo lo elevado de las ayudas a desguaces, dado el mayor tamaño de la flota en estos dos países; pero sí lo es que casi tan importantes hayan sido las ayudas a las paradas temporales y las destinadas a financiar diversas inversiones en la capacidad instalada. Esto puede haber dificultado la transición hacia un modelo más equilibrado, en el que se generen procesos de desarrollo sostenible de las zonas costeras, pero vinculados con el sector, incluyendo medidas de protección ante la pérdida de empleo y ayudas a la formación y la reconversión hacia otras actividades como la acuicultura, la industria de transformación, las actividades de conservación o el transporte marítimo.

3. Del Libro Verde de 2009 al paquete de propuestas de 2011

La publicación en el año 2009 del Libro Verde sobre la reforma de la PPC¹⁵ marcó el inicio “formal” del proceso, pero es, además, una referencia básica del mismo, por cuanto allí se contemplan las principales cuestiones de fondo que subyacen a los debates actuales.

En efecto, aun valorando positivamente, con carácter general, los resultados del enfoque adoptado en 2002 para la PPC, el Libro Verde planteó la necesidad de “superar las cinco deficiencias estructurales de esta política”:

Planteamiento del Libro Verde

- Un pertinaz problema de exceso de capacidad de la flota.
- Unos objetivos políticos imprecisos que no proporcionan una orientación suficiente en relación con la adopción de decisiones y su ejecución.
- Un sistema de adopción de decisiones que propicia un enfoque a corto plazo.
- Un marco que no otorga suficiente responsabilidad al sector.
- Una falta de voluntad política para garantizar el cumplimiento de la normativa y un deficiente cumplimiento por parte del sector.

Y abría los debates más relevantes para abordar estos problemas, desde la utilización de instrumentos de mercado (que está en el origen de la actual propuesta sobre concesiones de pesca transferibles) para la reducción de los excesos de capacidad, hasta la integración de la PPC y la denominada Política Marítima Integrada (PMI). Entre otros, se abordaban las cuestiones relacionadas con el acceso a las aguas y el régimen especial para la pesca artesanal, los posibles sistemas de objetivos claros y su gestión programada plurianual (y en relación a ellos la limitación y supresión de los descartes y la formulación de objetivos sobre “rendimiento máximo sostenible” para especies y/o pesquerías), el fomento de la acuicultura, la necesidad de incrementar el conocimiento

15 COM (2009) 163 final.

científico del medio marino, la política exterior y la política comercial y de regulación común de los mercados europeos de la pesca.

En este nuevo enfoque se detectaron varias carencias, entre las cuales cabe destacar cinco, referidas a la mejora del conocimiento científico, técnico y económico del sector; la definición y el régimen diferenciado de la flota artesanal; la internacionalización de las empresas pesqueras; la dimensión social y la industria transformadora.

*Principales carencias
del Libro Verde*

Como se irá viendo a lo largo de este informe, estas carencias han permanecido —aunque de manera más matizada— en el desarrollo de las propuestas para la reforma formuladas por la Comisión, tanto por lo que hace al Reglamento Base y al diseño del nuevo instrumento financiero como en la regulación de los mercados a través de la propuesta de Reglamento de la Organización Común de Mercados (OCM).

Tras el proceso consultivo abierto con el Libro Verde, la Comisión Europea fue presentando sus propuestas y materiales para la reforma de la PPC a lo largo de 2011 (recuadro 1). El núcleo de este paquete son dos propuestas de Reglamentos y dos Comunicaciones, acompañados de varias evaluaciones de impacto y notas aclaratorias.

*La propuesta de reforma
de 2011*

RECUADRO 1. ELEMENTOS DE LA REFORMA DE LA PPC

Comunicación sobre la reforma de la PPC

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2011) 417 final.

Propuesta de un nuevo Reglamento sobre la PPC

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. COM (2011) 425 final.

Información adicional: (documentos de la Comisión, sin referencia)

- Prohibición de los descartes.
- Rendimiento máximo sostenible.
- Regionalización.
- Dimensión social.
- Concesiones de pesca transferibles.

Propuesta de Reglamento sobre el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 1198/2006 del Consejo, el Reglamento (CE) núm. 861/2006 del Consejo y el Reglamento núm. XXX/2011 del Consejo. COM (2011) 804 final.

Información adicional: Informe del Tribunal de Cuentas Europeo, *Have EU measures contributed to adapting the capacity of the fishing fleets to available fishing opportunities?*

Propuesta de un nuevo Reglamento sobre la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. COM (2011) 416 final.

Comunicación sobre la dimensión exterior de la PPC

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2011) 424 final.

Informe

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo a las obligaciones de notificación derivadas del Reglamento (CE) núm. 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común, COM (2011) 418 final.

Evaluaciones de impacto

Evaluación de impacto de la propuesta de la Comisión de reforma de 2012 de la Política Pesquera Común SEC (2011) 891.

Evaluación de impacto adjunta al documento “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura” SEC (2011) 883.

Evaluación de impacto adjunta al documento “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 1198/2006 del Consejo, el Reglamento (CE) núm. 861/2006 del Consejo y el Reglamento núm. XXX/2011 del Consejo relativo a la Política Marítima Integrada” SEC (2011) 1416.

- Resumen de la evaluación de impacto SEC (2011) 1417.
- Dictamen del Comité de Evaluación de Impacto.

La Comisión aportó estas notas en una serie de documentos, relativos a los descartes, el rendimiento máximo sostenible, la regionalización, la dimensión social y las concesiones de pesca transferibles (ITQ). Se trata de documentos de carácter relativamente informal (de hecho, no están seriados), y contienen síntesis referidas a los principales conceptos de la reforma, para los que se recoge una exposición argumentada de las posiciones de la Comisión. En general, estas síntesis reiteran las posiciones ya adoptadas en el planteamiento inicial, de manera que, al menos por ahora, no se pueden apreciar avances en cuanto al resultado final de consolidación de las distintas etapas en el proceso de codecisión.

Es especialmente remarcable, dada la carencia ya advertida en el planteamiento inicial de la Comisión, el documento relativo a la dimensión social de la PPC, en el que se identifica como uno de los principales problemas el declive del empleo del sector y, con

esto, la pérdida de tejido social y de potencial de desarrollo en las zonas costeras dependientes de la pesca. En el documento se fijan como objetivos para la PPC:

- Revertir ese declive del empleo, especialmente en el sector extractivo.
- Incrementar el atractivo de la actividad mediante un incremento de los empleos de alta calidad.
- Asegurar la viabilidad de las zonas costeras mediante la promoción del crecimiento económico y del empleo.
- Facilitar la transición a un modelo de pesca sostenible.
- “Desbloquear” el potencial de la acuicultura europea para la creación de empleos de calidad.

Se señala, además, que todos los instrumentos de la nueva PPC deberían contribuir a lograr esos objetivos. Pero también se insiste, de hecho, al remitir esta cuestión al nuevo FEMP, al carácter secundario de la PPC frente a la PMI y a las políticas estructurales centradas en el desarrollo local. La crítica formulada por los interlocutores sociales en torno a la escasez de concreción de la dimensión social de la PPC sigue siendo por tanto, como luego se verá, plenamente coherente.

La reforma se está discutiendo a través de un proceso complejo, derivado de la participación casi simultánea del Consejo y del Parlamento Europeo, dado que en virtud del tratado vigente (artículo 43 del Tratado de Lisboa) la aprobación de la nueva política se ha de alcanzar en codecisión, actualmente denominada procedimiento legislativo ordinario. Partiendo de esa primera propuesta de la Comisión Europea, y en su caso tras una serie de iteraciones, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo deben ponerse de acuerdo en el texto definitivo.

*Proceso posterior:
la complejidad de adoptar
la nueva política
en codecisión*

RECUADRO 2. AGENDA DEL PROCESO DE CODECISIÓN SOBRE EL PAQUETE DE REFORMAS DE LA PPC

(Situación a 19 de diciembre de 2012)

Los diálogos tripartitos entre el Parlamento y el Consejo tienen como objetivo alcanzar un compromiso sobre el paquete de reforma en su totalidad tan pronto como sea posible en 2013. De este modo, el paquete podría entrar en vigor en 2014 como muy tarde. Cuanto antes entre en vigor, más probabilidades hay de que se cumplan los plazos para alcanzar los objetivos de una pesca saludable conforme al rendimiento máximo sostenible, y para introducir la obligación de desembarque para todas las pesquerías en toda la Unión Europea.

Todavía se están negociando tres propuestas de nueva legislación de la Comisión: la nueva PPC, el FEMP y la organización común de mercados.

En cuanto a la dimensión exterior de la reforma de la política pesquera, tanto el Consejo como el Parlamento se han pronunciado en acciones separadas (en marzo y noviembre de 2012, respectivamente). En general, las dos instituciones han respaldado el nuevo enfoque propuesto por la Comisión, y el nuevo enfoque político ya está siendo aplicado por la Comisión en sus relaciones con los socios internacionales.

Irlanda, que ostentará la Presidencia del Consejo en el primer semestre de 2013, ha hecho de la reforma de la PPC la prioridad de su labor en el ámbito de la pesca. Ahora que la Comisión de Pesca ha votado la posición en primera lectura de la propuesta de la PPC, el siguiente paso será la votación en el Pleno de esta posición en febrero. Posteriormente, podrán empezar las negociaciones entre las instituciones. El principal objetivo de la Presidencia irlandesa (en nombre del Consejo) y de la delegación de la Comisión de Pesca (en nombre del Parlamento) será llegar a un acuerdo entre las dos instituciones a partir de sus respectivas posiciones. El Consejo ya definió su posición inicial sobre la propuesta de la PPC en junio de 2012. La cooperación para alcanzar este acuerdo tiene lugar en reuniones tripartitas entre las tres instituciones. Estos diálogos tripartitos se suelen desarrollar en un marco informal, sobre la base del mandato de cada institución.

El calendario del nuevo Fondo va un poco rezagado con respecto a la propuesta de la PPC. El Consejo aprobó su posición inicial en el Consejo de octubre y la Comisión de Pesca tiene previsto votar en marzo el proyecto de informe del ponente Cadec y las enmiendas, mientras que en mayo de 2013 se producirá la votación en el Pleno del Parlamento Europeo. Se trata de un expediente urgente porque el nuevo Fondo debería entrar en vigor el 1 de enero de 2014.

La propuesta sobre los mercados comunes de los productos pesqueros y acuícolas es la que está más avanzada. Tanto el Consejo como el Parlamento han indicado en sus posiciones que apoyan el impulso del enfoque adoptado para la futura organización del mercado. Se están elaborando compromisos con el objetivo de finalizar las negociaciones a principios de 2013.

Fuente: Comisión Europea.

De hecho, el Consejo de Agricultura y Pesca de 12 de junio de 2012 aprobó una orientación general sobre la propuesta de Reglamento relativo a la PPC y la propuesta sobre una organización común de mercados para los productos de la pesca y la acuicultura. El Consejo se ha hecho eco de muchas de las observaciones que a lo largo del proceso de consulta han realizado los agentes afectados por la reforma. Además tomó nota del informe de situación elaborado por la Presidencia sobre el FEMP.

De igual forma, el Consejo de octubre alcanzó un acuerdo sobre diversos aspectos de la reforma¹⁶, entre los cuales, entre otras novedades, se reintroducían temporalmente (hasta 2017) en el esquema del FEMP las denominadas “ayudas al desguace”, hasta entonces categóricamente excluidas por la Comisión en sus propuestas; pero, por un lado, aún está pendiente el desarrollo de ese acuerdo, en tanto quedó supeditado a la discusión sobre el nuevo marco financiero de la Unión para el periodo 2014-2020, y por otro lado debe alcanzarse acuerdo en el Parlamento.

En los siguientes apartados se irán analizando los elementos centrales de la reforma, pero es conveniente recoger aquí, con carácter muy general, las líneas básicas de la vertiente de regulación y de la vertiente financiera.

*Líneas básicas de la
propuesta de reforma
presentada por la Comisión:
Reglamento Base*

La propuesta del nuevo Reglamento Base se justifica, conforme al criterio de la Comisión¹⁷, por la necesidad de:

- Precisar los objetivos.
- Reforzar la coherencia entre las iniciativas cubiertas.
- Mejorar la conservación de los recursos biológicos marinos, en particular en lo que respecta a los Planes Plurianuales de gestión de la pesca, y poner término a los descartes.
- Contribuir a la protección del ecosistema y a la política medioambiental.
- Prever la regionalización de medidas con arreglo a un enfoque basado en la cuenca marítima al amparo del pilar “Conservación”.
- Mejorar la recogida de datos y los dictámenes científicos que constituyen la base de conocimientos de la política de conservación.
- Integrar plenamente la política exterior en la PPC.
- Promover el desarrollo de la acuicultura.
- Reformar la política común de mercado de la PPC.
- Proporcionar un marco jurídico para la creación de un nuevo instrumento financiero que apoye los objetivos de la PPC y de la Estrategia Europa 2020.
- Promover y racionalizar la participación de los interesados.
- Incorporar en la PPC el nuevo régimen de control recientemente adoptado.

16 Por ahora la referencia de estos acuerdos son dos notas de prensa, respectivamente del Consejo Europeo y del MAGRAMA, difundidas tras la finalización del Consejo de agricultura y pesca celebrado el 22-23 de octubre en Luxemburgo bajo la presidencia chipriota.

17 M. Ortega, “Análisis y propuestas de actuación ante la reforma de la Política Pesquera Común. La sostenibilidad como eje de futuro de la pesca española”, *Estudios de Progreso* núm. 70/2012, Fundación Alternativas, 2012.

En cuanto a la propuesta de Reglamento de la OCM, sus objetivos y contenidos serían, siempre de acuerdo con las posturas de la Comisión:

Líneas básicas de la propuesta de reforma presentada por la Comisión: reforma de la OCM

- Mejorar los incentivos de mercado para apoyar las prácticas de producción sostenibles, favoreciendo que los productores europeos se sitúen en primera línea de la producción, de la gestión cotidiana de los recursos y de las cuestiones de mercado.
- Mejorar la posición de mercado de la producción de la UE, abordando cuestiones tales como las imperfecciones del mercado, los elevados costes de información y transacción, así como aspectos organizativos, para permitir el aumento de la competitividad (calidad, innovación y valor añadido), el reforzamiento de la capacidad de negociación de los productores y el logro de unas condiciones competitivas equitativas para todos los productos comercializados en la Unión.
- Plasmar mejor en las estrategias de los productores la conexión entre la producción de la UE y los cambios de mercado estructurales y las fluctuaciones a corto plazo, ampliando el conocimiento de los mercados y el análisis del lado de la demanda y de las ofertas competidoras.
- Consolidar el potencial de mercado de los productos de la UE, explotando mejor las ventajas comparativas de la producción de la UE (frescura, origen local, variedad, etc.), mediante un mayor uso de la diferenciación y las actividades de promoción, y también proporcionando a los consumidores europeos una información más precisa y fiable que refuerce su confianza.
- Impulsar una mejor gobernanza, reducir la carga administrativa y simplificar el marco jurídico.

La propuesta de reforma integra la política exterior en la PPC para garantizar la coherencia de principios y objetivos generales. La Comisión propone participar activamente en los trabajos de las organizaciones regionales de ordenación pesquera y de los organismos internacionales multilaterales.

Líneas básicas de la propuesta de reforma presentada por la Comisión: la dimensión exterior

Las relaciones con terceros países a través de acuerdos de pesca sostenible son para la Comisión una vía para promover los principios y objetivos de la PPC a nivel internacional. Estos acuerdos deberían ser coherentes con los objetivos de la política europea de cooperación al desarrollo e incidir en una gestión de los recursos pesqueros transparente y sostenible, garantizando que se basa en dictámenes científicos sólidos y que la pesca solo se dirige a los recursos excedentarios que el país socio no puede o no desea

capturar por sí mismo. En virtud de estos acuerdos, los países socios recibirán una compensación por autorizar el acceso a sus recursos pesqueros y se les concederá ayuda financiera para la aplicación de su propia política de pesca sostenible.

Finalmente, en lo que respecta a la propuesta de la Comisión para el FEMP, el nuevo fondo englobaría cinco instrumentos financieros de la PPC y de la PMI. Este planteamiento integrador responde al objetivo de simplificación, reducción de las cargas administrativas y mejora de los mecanismos de control, así como de la plena complementariedad de las políticas estructurales, a lo que responde la adopción del denominado Marco Estratégico Común.

*Líneas básicas de la
propuesta de reforma
presentada por la
Comisión: nuevo
instrumento financiero*

CAPÍTULO III
CONTENIDOS DE LA REFORMA

La idea subyacente a toda la propuesta de reforma presentada en 2011 es la existencia de exceso de capacidad y la necesidad de realizar una reconversión “masiva” de la pesca en el sentido más amplio de ese término. Las medidas que se proponen son tanto de acceso a los recursos como financieras.

La mayor parte de los objetivos establecidos por la Comisión Europea (en la Comunicación COM [2011] 417 final) concuerdan con la necesidad de reformar el sector a nivel estructural tratando de superar problemas o debilidades de las versiones anteriores de la PPC. No obstante, algunos de los instrumentos propuestos por la Comisión no permitirán superar los problemas del sector, en especial aquellos que afectan de manera directa a los trabajadores, y tampoco permitirán llevar a cabo el acompañamiento en la transición hacia los profundos cambios que dicha reforma exigirá al sector.

1. Aproximación conceptual a la articulación de la PPC

Como paso previo al análisis de la reforma propuesta por la Comisión para la PPC y para facilitar la comprensión de sus contenidos, es oportuno describir brevemente sus principales características, instrumentos y herramientas de gestión.

CRITERIO DE ESTABILIDAD RELATIVA Y TOTALES ADMISIBLES DE CAPTURAS

Ya se ha señalado antes que desde el diseño inicial de la PPC el principio básico de ordenación de los recursos pesqueros entre países es el denominado criterio de estabilidad relativa. En su origen buscaba mantener las actividades tradicionales de pesca de cada país, tratando de respetar las necesidades específicas de las regiones dependientes del sector pesquero¹⁸. Para ello se establecía una clave fija de reparto de las posibilidades de pesca¹⁹ en función del historial de

*La gestión cuantitativa
de los recursos, punto
de partida*

18 J. M. Da Rocha y M. J. Gutiérrez, “La reforma del principio de estabilidad relativa en la política pesquera común: el caso del caladero norte de merluza”, *Revista de economía aplicada*, vol. 12, núm. 36, 2004 (págs. 113-148).

19 Por posibilidades de pesca o de capturas se entiende el derecho legal cuantificado de realizar unas actividades pesqueras específicas, expresado en capturas y/o esfuerzo pesquero o en una cuantificación similar de la actividad pesquera. Las posibilidades de pesca se asignan a los Estados miembros de modo que se garantiza a cada uno la estabilidad relativa de las actividades pesqueras en relación con cada población de peces o pesquería.

capturas de los Estados miembros. Con esta información, y sobre la base de este principio, se repartirían las cuotas entre los Estados miembros, evitando con ello las posibles discusiones en el reparto anual de cuotas y proporcionando a los pescadores una cierta seguridad sobre su actividad. De este modo se establecían los totales admisibles de capturas (TAC), que eran —y son— los límites de capturas asignados a las poblaciones de peces comercialmente más importantes.

En la actualidad, la Comisión propone los TAC basándose en los dictámenes científicos sobre el estado de las poblaciones, y los aprueba el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca. Se establecen con carácter anual para la mayor parte de las poblaciones y cada dos años para las de aguas profundas. Y se siguen repartiendo entre los Estados miembros de acuerdo al criterio de estabilidad relativa, es decir se mantiene cada cuota nacional respecto a las demás aunque la cantidad total de peces que puede capturarse cambie.

La necesidad de preservar los recursos ha obligado a redefinir estos instrumentos, y a promover el papel de algunos elementos menos cuantitativos como los relativos a las medidas técnicas o la acuicultura. Las medidas para la conservación de los recursos pesqueros han ido alcanzando cada vez más importancia, lo que ha supuesto la reconfiguración de la PPC para otorgarle un carácter de largo plazo a través de los Planes Plurianuales, articulando las actuaciones de pesca en torno al concepto de rendimiento máximo sostenible, adoptando las medidas técnicas más apropiadas para garantizar la sostenibilidad de la actividad, e imponiendo la necesidad de minimizar los descartes.

*Una gestión más
sostenible, punto
de llegada*

RENDIMIENTO MÁXIMO SOSTENIBLE

En este sentido, la reforma plantea que se seguirán fijando TAC, pero que estos se concretarán tomando como referencia el rendimiento máximo sostenible (RMS): la captura óptima que puede extraerse de una población de peces año tras año sin poner en peligro²⁰ su capacidad de regeneración futura. El establecimiento de un RMS tiene como punto de partida la necesidad de cambiar la gestión de las pesquerías mundiales partiendo de la premisa de que la rentabilidad y, en definitiva, la viabilidad de la actividad pesquera depende del volumen de pescado disponible que a su vez es muy sensible al estado del ecosistema marino y a la disponibilidad de una biomasa suficiente en los mares²¹.

BASE CIENTÍFICA DE LA GESTIÓN DE LA PESCA

La gestión de la pesca se apoyará por ello en una base científica que prevé la recopilación de datos biológicos, medioambientales, técnicos y socioeconómicos necesarios para

20 Un *stock* se encuentra en situación de peligro cuando la biomasa del *stock* frezante se sitúa por debajo de su biomasa límite durante tres años consecutivos.

21 M. Ortega, *op. cit.*

dicha gestión con el objetivo de evaluar el estado de los recursos biológicos marinos explotados, el nivel de pesca y el impacto de la actividad sobre esos recursos y los resultados socioeconómicos de los sectores de la pesca, la acuicultura y la transformación.

MEDIDAS TÉCNICAS

Las limitaciones cuantitativas se complementan con un conjunto de medidas técnicas que proporcionan un marco cualitativo a la actividad pesquera. Estas medidas tratan de fomentar aquellas prácticas pesqueras más acordes con los objetivos de proteger las poblaciones de peces y sus ecosistemas. Entre los principales tipos de medidas utilizadas destacan²²: las dimensiones de malla mínimas para las redes, zonas y periodos de veda, la talla mínima de desembarque, los límites de las capturas accesorias establecidos como un porcentaje de la captura total y los incentivos para la adopción de determinados artes de pesca que han demostrado reducir las capturas no deseadas de otras especies.

PROHIBICIÓN DE LOS DESCARTES

En este contexto, se contempla la obligación de desembarcar todas las capturas. Aunque es muy difícil realizar una estimación ajustada de la dimensión del fenómeno, el descarte es una realidad en numerosas pesquerías. Las razones para desechar o descartar peces que ya han sido capturados pueden ser varias: que estén por debajo de la talla mínima de desembarque, que no pertenezcan a especies para las que se poseen cuotas o que sean de especies de escaso valor. Sea cual sea la razón, el descarte se puede calificar de desastre tanto económico como ecológico y requiere una solución meditada y eficaz.

ACUICULTURA SOSTENIBLE

Como apoyo a la sostenibilidad de la actividad pesquera y, sobre todo para asegurar el abastecimiento alimentario, se promueve la acuicultura sostenible, entendiendo por tal la cría o cultivo, sostenibles, de organismos acuáticos con técnicas encaminadas a aumentar la producción de los organismos en cuestión por encima de las capacidades naturales del medio.

PRINCIPIO DE BUENA GOBERNANZA

El principio de buena gobernanza establece que las decisiones respecto a la PPC, deberán tomarse en coherencia con el resto de políticas comunitarias, considerando los mejores dictámenes científicos, desde una perspectiva de largo plazo, teniendo en cuenta las particularidades regionales y con una participación activa de los interesados, concretamente de los consejos consultivos. Por tanto, la reforma que se propone tratará de aumentar la eficiencia de la PPC a través de una mayor

*Una gestión más eficiente,
objetivo compartido*

22 Comisión Europea (2009) *op. cit.*

regionalización, con la potenciación de los consejos consultivos regionales, y de una gestión de largo plazo, a través de la definición de Planes Plurianuales.

COMITÉS Y CONSEJOS

Hasta ahora, la concreción anual de las cuotas y TAC se realiza con la información y la colaboración de distintos órganos consultivos²³ claves para el correcto funcionamiento de la PPC.

- El Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura, CCPA (1971), cuyo objetivo es ofrecer dictámenes a la Comisión en cuestiones relativas a la pesca y de propiciar el diálogo permanente. Está integrado por representantes de la producción pesquera y acuícola, de la industria de la transformación, del comercio de productos de la pesca y la acuicultura, de consumidores, del medio ambiente y desarrollo.
- Los Consejos Consultivos Regionales, CCR (2004), que ofrecen a las partes interesadas, concretamente a los representantes del sector pesquero y a otros grupos como organizaciones medioambientales, consumidores, industria transformadora, pescadores de pesca deportiva y/o acuicultores, la oportunidad de influir en la formulación de la PPC. Se organizan geográficamente, existiendo siete en la actualidad: Mar Báltico, Mar del Norte, Mediterráneo, Aguas del Atlántico Noroccidental, Aguas del Atlántico Sur, Especies Pelágicas y Larga Distancia.
- El Comité Científico Técnico y Económico de la Pesca, CCTEP (1993, renovado en 2005) que asesora a la Comisión en los temas científicos, técnicos y económicos del sector pesquero. En este comité no participa el sector como miembro, aunque sí puede participar, en ocasiones, como observador. Suele reunirse dos o tres veces al año y centra su actividad en analizar y emitir un dictamen sobre los informes científicos anuales del Consejo Internacional para la Exploración del Mar.
- El Consejo Internacional para la Exploración del Mar, CIEM (1902), coordina y promueve la investigación marina en el Atlántico Norte, incluyendo el Mar del Norte y el Mar Báltico, y aprueba los dictámenes científicos que sirven de base para el establecimiento de las medidas de gestión por parte de la Comisión. El CIEM congrega a más de 1.600 científicos marinos, procedentes de veinte países, para la coordinación y la promoción de la investigación de los ecosistemas. Es el principal proveedor de asesoramiento técnico de las organizaciones gubernamentales responsables de la gestión de la pesca en esas zonas.

23 Además de los enumerados, cabe subrayar la existencia del Comité de Diálogo Social para la pesca marítima, formado por los interlocutores sociales (asociaciones empresariales y sindicales) y que aborda cuestiones relativas a la formación profesional, la salud, la higiene y la seguridad a bordo de los buques; y otros comités formados por representantes de los Estados miembros presididos por la Comisión (a los que no asiste el sector), que tratan asuntos como la conservación de los recursos, los fondos estructurales y los mercados.

PLANES PLURIANUALES

Los Planes Plurianuales son una manera de gestionar la PPC a través del establecimiento de metas coherentes a largo plazo que garanticen la explotación sostenible de los recursos y la recuperación de las situaciones cercanas al agotamiento. Los principios de los Planes Plurianuales son:

- El establecimiento de normas de control de explotación de las poblaciones de peces sobre la base de unas metas biológicas claras y cuantificables y un enfoque gradual para la consecución de las mismas a lo largo del tiempo.
- Por lo general limitan la variación máxima interanual de los TAC al 15 por 100 tanto al alza como a la baja, aunque pueden flexibilizarse tanto en el caso de riesgo inminente de agotamiento de la población como cuando la población de peces es evidentemente próspera. Este límite tiene como objetivo proporcionar una estabilidad mínima para la industria.
- Los planes introducen junto a los TAC y cuotas unos programas destinados a limitar el esfuerzo pesquero²⁴ en concordancia con los cambios anuales en las posibilidades de pesca.

ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS

Pieza clave en la gestión del conjunto de la PPC, la OCM, nació con el propósito de paliar los efectos de las variaciones de los precios y el suministro derivadas de la impredecible disponibilidad de los recursos naturales, tratando de proteger al mismo tiempo los intereses de los productores y de los consumidores. Sin embargo, en el transcurso de las últimas cuatro décadas, los cambios en la producción y la transformación, así como en el consumo de pescado, han devenido en reformas periódicas de la OCM que incluyen la redefinición de sus objetivos y la ampliación de los instrumentos de actuación en el mercado con el horizonte de la sostenibilidad.

Medidas de mercado

SISTEMA DE CONCESIONES INDIVIDUALES TRANSFERIBLES (ITQ)

Uno de los instrumentos previstos para la adaptación de la flota es el establecimiento de un sistema de concesiones individuales de pesca transferibles (*Individual Transferable Quotas ITQ*). Estas ITQ se definen, por tanto, como los derechos revocables de utilización de una parte específica de las posibilidades de pesca asignadas a un Estado miembro, o establecidas en los planes de gestión aprobados dentro de un Estado miembro, que pueden ser transferidos por un titular individual a otros titulares elegibles.

Medidas de adaptación de la flota o de gestión de la capacidad pesquera

24 El producto de la capacidad y la actividad de un buque pesquero; tratándose de un grupo de buques, la suma de los esfuerzos pesqueros de todos los buques del grupo.

2. Principales elementos de la reforma. Reglamento Base

Se apuntan a continuación los elementos de la reforma recogidos en el Reglamento Base de mayor impacto sobre la actividad del sector pesquero y acuícola desde el punto de vista socioeconómico y laboral. Estos elementos han sido objeto de importantes debates y discusiones y, en algunos casos, no han concluido aún.

2.1. RENDIMIENTO MÁXIMO SOSTENIBLE

De los objetivos, el que más controversia ha generado, no en el fondo, sino en la manera de conseguirlo es el que hace referencia al RMS. El objetivo de conseguir un RMS es ampliamente compartido, marca una dirección correcta y podría considerarse un objetivo intermedio coherente con conseguir una actividad pesquera sostenible²⁵. Sin embargo, alcanzar dicho objetivo plantea los siguientes retos a corto plazo: poder contar con una estimación ajustada de ese RMS, determinar en cuánto tiempo debería alcanzarse y elegir adecuadamente el o los mecanismos a utilizar para llegar hasta él. La evaluación y cuantificación del objetivo de RMS resulta una tarea ardua por las dificultades técnicas para estimar correctamente los niveles de los *stocks* de peces. La fijación de los niveles de RMS debe partir de datos fiables y suficientes. A esta dificultad técnica se añade la circunstancia de que el enfoque del RMS se deba aplicar pesquería por pesquería.

Conforme al compromiso suscrito por la UE en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002, la propuesta de reforma de la Comisión estableció el año 2015 como fecha límite para alcanzar el RMS en todas las poblaciones de peces. Sin embargo, en el Plan²⁶ aprobado en dicha Cumbre se incluyó un inciso relevante: 2015 era el año límite, pero “cuando fuera posible”. En este sentido, los informes del CIEM subrayan que algunas especies alcanzarán sus niveles de RMS dos años más tarde de 2015. En esos casos, debería aplicarse un cierto grado de flexibilidad. Además, a la hora de establecer esos niveles han de tenerse en cuenta factores como la contaminación, el aumento de la temperatura del agua y la mortalidad natural de los peces.

Sobre esta base, el 12 de junio de 2012 el Consejo de Agricultura y Pesca, matizó y flexibilizó el límite propuesto por la Comisión, estableciendo que el índice de explotación se debería alcanzar en 2015 cuando fuera posible y, a más tardar, en 2020 para el resto de las poblaciones de peces.

*Propuesta de la Comisión:
2015 posición del Consejo:
2020*

25 No obstante, podrían haberse barajado otras opciones más flexibles que el establecimiento del RMS, como el esfuerzo pesquero asociado a un determinado nivel de RMS. El objetivo de esfuerzo pesquero permitiría conjugar dos objetivos: la reducción en el corto plazo, antes de 2015, de la presión pesquera sobre los *stocks* con la adaptación gradual de la actividad pesquera a los nuevos objetivos.

26 Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Naciones Unidas, *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002 (A/CONF.199/20*).

Para el CES, esta prolongación en el plazo de consecución resulta conveniente, sobre todo para las pesquerías más alejadas de su RMS, ya que así se evitaría el impacto negativo de su aplicación sobre el sector pesquero y la consiguiente repercusión socioeconómica, dada su especial incidencia en aquellas flotas cuyas cuotas de pesca son insuficientes como resultado de la aplicación del criterio de estabilidad relativa.

No obstante, este alargamiento en el plazo debería acompañarse de una planificación rigurosa dotada de objetivos intermedios que permitan realizar evaluaciones de seguimiento y que muestren la determinación de alcanzar el objetivo en 2020; además, debería contarse con flexibilidad suficiente para adecuar las medidas, cuando sea necesario, a la consecución del objetivo final.

En cualquier caso, con carácter previo a su aplicación, resulta conveniente una mayor concreción de los mecanismos necesarios para su implantación tanto en el caso de las pesquerías mixtas como en el Mediterráneo.

RMS en las pesquerías mixtas y en el Mediterráneo

Al ser un modelo diseñado para las pesquerías monoespecie, el RMS requiere una interpretación complementaria en el caso de las pesquerías mixtas, que son aquellas en las que se encuentran más de una especie en la zona de captura. Resulta imposible que los diferentes peces que componen la captura en una pesquería mixta, realizada por una misma flota, alcancen su RMS al mismo tiempo y que, además, esto suceda antes de la fecha objetivo.

La sostenibilidad de estas pesquerías requiere el establecimiento de otro tipo de objetivo como podría ser el rendimiento óptimo sostenible, que se basa en el mejor rendimiento sostenible pero teniendo en cuenta los intereses conjuntos de la industria pesquera²⁷. No obstante, la propuesta de la Comisión no es clara respecto al modo de aplicar el RMS en estos casos. Si se tomase en consideración el RMS de la especie más vulnerable, obligando a parar las capturas una vez llegado a ese límite, la supervivencia de determinadas flotas que faenan en este tipo de pesquerías estaría en peligro. Por ello, sin olvidar el necesario enfoque ecosistémico, lo más recomendable sería, quizás, establecer un RMS para las poblaciones más significativas cubierta por el Plan Plurianual de la pesquería en cuestión a alcanzar en 2020.

Esta última opción ha sido la recogida por el Consejo de Agricultura y Pesca del 12 de junio de 2012, que concretó el modo de aplicación del RMS en el caso de las pesquerías mixtas. Además, el Consejo estableció que cuando no se pueda determinar el RMS debido a la falta de datos o de recomendación científica, los Planes Plurianuales deberían dotarse de medidas basadas en el enfoque precaución.

La aplicación del concepto de RMS en el Mediterráneo comparte las dificultades señaladas, dado el carácter mixto de sus pesquerías. En este caso, además del enfoque

27 También definido como “El rendimiento sostenible de una determinada población que, en teoría, debe arrojar la máxima diferencia entre el valor del pescado y el costo de capturarlo; es decir, unos beneficios óptimos”, J. Gough y T. Kenchington, “A glossary of fishery science”, *Fisheries and Oceans* (1995).

gradual, basado en grupos de *stock* asociados, es necesario, con carácter previo, un análisis específico para valorar de forma práctica su funcionamiento que deberá permitir la sostenibilidad económica del sector. Además, en el caso del Mediterráneo preocupa la aplicación de este sistema cuando las pesquerías son compartidas con países terceros.

2.2. REGIONALIZACIÓN Y CONSEJOS CONSULTIVOS

La propuesta de la Comisión establece un marco de cooperación entre los Estados miembros para fijar medidas de conservación en un ámbito regionalizado. Partiendo de una clara definición de competencias a todos los niveles, las decisiones respecto a la PPC deberán tomarse en coherencia con el resto de políticas comunitarias, considerando los mejores dictámenes científicos, desde una perspectiva de largo plazo, teniendo en cuenta las particularidades regionales y con una participación activa de los interesados, concretamente de los Consejos Consultivos, todo ello de acuerdo a los principios de buena gobernanza que deben guiar las actuaciones de la PPC.

La reforma plantea consolidar y (cuando sea posible) ampliar la experiencia de los CCR que trabajan en el marco de la PPC. Puesto que algunos de ellos no tienen carácter o limitación regional, los siete Consejos existentes pasarían a denominarse Consejos Consultivos y se crearía un Consejo Consultivo de Acuicultura y un Consejo Consultivo del Mar Negro.

Nuevos Consejos Consultivos

El documento acordado en el Consejo de Ministros de junio de 2012 crea, además de los Consejos Consultivos de Acuicultura y del Mar Negro, otro para Regiones Ultraperiféricas, y deja abierta la posibilidad de crear un Consejo Consultivo para la Industria de transformación de los productos de la pesca.

Estos consejos sustituirían a los CCR existentes desde 2003 y sus funciones serían las de presentar recomendaciones y sugerencias, e informar de problemas sobre cuestiones relacionadas con la gestión de la pesca y la acuicultura a la Comisión y al Estado miembro interesado; además, contribuirán, en estrecha cooperación con los científicos, a la recogida, suministro y análisis de los datos necesarios para la elaboración de medidas de conservación.

Se prevé que estén compuestos por organizaciones que representen a los operadores del sector pesquero y otros grupos interesados afectados por la PPC. En este ámbito se contemplaría la participación de los agentes sociales a los niveles adecuados y según las costumbres de cada Estado miembro.

La Comisión apuesta en esta reforma por la regionalización de la PPC, de modo que contempla básicamente Consejos Consultivos de tipo regional y no recoge ningún órgano como el actual CCPA.

Valor del Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura

Esta apuesta por la regionalización de las medidas de gestión es bienvenida, ya que permite tener en cuenta las singularidades y especificidades de determinadas áreas o zonas geográficas y de las distintas pesquerías. Sin embargo, la existencia de temas

horizontales o transversales en la PPC, como pueden ser los asuntos relacionados con el mercado, la política comercial, los acuerdos con terceros países, la industria transformadora, las condiciones de trabajo o incluso la acuicultura (para la cual se ha previsto un Comité específico) exigen la presencia de foros intersectoriales y suprarregionales para abordar sus problemáticas.

El CCPA es el único órgano en el que las organizaciones interesadas debaten sobre aspectos horizontales y ofrecen una visión europea en sus reuniones preparatorias. Esta doble dedicación es quizás su principal valor añadido y la Comisión debería seguir considerándolo como un órgano esencial en las labores de diálogo y consulta.

Cabe recordar que el CCPA, que representa los principales intereses en la PPC, permite a la Comisión recabar opiniones sobre los problemas que plantea su implementación y facilita la comunicación con el sector. La Comisión ha revisado en varias ocasiones la estructura del Comité con objeto de mejorar la transparencia y la eficacia del proceso de toma de decisiones. Las revisiones han permitido que todas las partes interesadas participen en el diálogo, especialmente el sector de la acuicultura y las organizaciones no profesionales.

Además, la desaparición del CCPA comportaría perder el único órgano de gobernanza de la PPC donde está representada la industria transformadora que, como ya se ha señalado repetidamente, tiene un valor económico y un componente social muy relevantes en el conjunto de la actividad pesquera. De ahí que se recomiende, en caso de mantenerse la supresión del CCPA, la creación de un Comité consultivo *ad hoc*, “de mercado”.

En otro orden de cosas, respecto a la arquitectura jurídica a aplicar en la regionalización de la PPC, no se comparte el procedimiento planteado por la Comisión que establece la adopción de medidas de carácter nacional y la intervención de la Comisión a través de *actos delegados*²⁸. Las medidas deberían adoptarse siempre por los órganos que tienen encomendadas estas tareas, y es en este ámbito en el que la labor de los Consejos Consultivos Regionales resulta esencial.

*Actos delegados
de la Comisión*

De hecho, la Comisión propone el uso de actos delegados en varios aspectos del nuevo Reglamento, sin embargo, debería quedar claro que solo debe aplicarse en aquellos elementos que no sean esenciales y, en cualquier caso, siempre que haya unanimidad en la opinión de los Estados miembros interesados en la medida a aplicar.

2.3. PLANES PLURIANUALES

Los Planes Plurianuales constituyen el eje de la regionalización y se configuran como el elemento clave para la gestión sostenible de los recursos pesqueros, puesto que es el principal instrumento para lograr el RMS y la eliminación de los descartes.

28 Cuando la parte de la codecisión delega en la Comisión.

No obstante, los Planes Plurianuales solo contemplan la sostenibilidad medioambiental de la gestión del recurso, dejando a un lado la sostenibilidad socioeconómica cuando este componente debería contemplarse también en la planificación.

Además, en cuanto a su modo de aplicación, los Planes Plurianuales deberían dotarse de mecanismos de flexibilidad, que al hilo de los resultados de las posibles evaluaciones intermedias, pudieran modificar o adecuar la planificación a cambios en la situación de las pesquerías, tanto si se han recuperado como si han empeorado su situación. Esta flexibilidad es más necesaria, si cabe, en el caso de los Planes Plurianuales de las pesquerías multiespecíficas o mixtas, donde se toma en cuenta la situación de múltiples especies al mismo tiempo.

2.4. OBLIGACIÓN DE DESEMBARCAR TODAS LAS CAPTURAS

Los descartes de capturas no deseadas constituyen un derroche considerable y afectan negativamente a la explotación sostenible de los recursos biológicos y de los ecosistemas marinos, además de poner en peligro la viabilidad económica de la pesca. Las medidas que traten de minimizar o resolver el problema deben tomar en consideración la diferente situación que afecta a las distintas zonas de pesca y deben adoptar un enfoque temporal gradual.

La propuesta de la Comisión recoge la obligación de desembarco de todas las capturas desde una perspectiva excesivamente simplista y con una escasa modulación que tenga en consideración el potencial impacto socioeconómico de la medida. Asimismo, establece la eliminación de los descartes casi de manera instantánea, sin contemplar excepciones, con las potenciales consecuencias traumáticas que ello supone para el sector pesquero. La nueva normativa se empezaría a aplicar para las especies pelágicas y para la pesca industrial en el año 2014 y terminaría con las especies demersales en el Mediterráneo en el año 2016.

En el Consejo de Agricultura y Pesca de 12 de junio de 2012 se propuso que la prohibición de descartes siguiera un procedimiento gradual y se dotara de unos mecanismos flexibles que permitieran adaptar la flota a las nuevas exigencias de manera progresiva. De este modo, la obligación de desembarque de todas las capturas sujetas a límites de pesca se extiende también a aquellas sujetas a tallas mínimas de desembarque o de poblaciones sujetas a tamaños mínimos de referencia. Se permite descartar hasta un 5 por 100 del total de las capturas (excepción general de *minimis*) y se contempla la posibilidad de utilizar el 10 por 100 del tonelaje de cuota de la especie objetivo de la pesquería para cubrir las capturas de las especies accesorias.

Es conveniente, asimismo, promover una actividad pesquera más selectiva para contribuir a la reducción de los descartes; aunque a la hora de resolver esta cuestión resulta prioritario conocer el origen del problema. En el caso español, por ejemplo, está más relacionado con la aplicación del criterio de estabilidad

Necesidad de un enfoque más gradual y flexible

relativa que con la utilización de determinadas artes de pesca. Por tanto, las medidas en este ámbito requieren un enfoque más amplio. Para empezar, cualquier mecanismo para evitar los descartes debe adoptarse de manera gradual en el tiempo, con una planificación adecuada y en un plazo razonable, todo ello para minimizar el impacto socioeconómico de esta iniciativa. Además, debe tratarse en un contexto regional, pesquería por pesquería e identificando el origen del problema en cada caso.

Podría contemplarse la posibilidad de que esta medida girase en torno a tres ejes: en primer lugar, la obligación de desembarcar todas las capturas de las poblaciones cuyo *stock* se encuentre en peligro; en segundo lugar, obligar a reducir los descartes en determinadas pesquerías²⁹ y, finalmente, la obligación de elaborar un atlas de descartes base pesquería por pesquería. Las pesquerías mixtas requerirían una aproximación al problema adaptado a la singularidad de su actividad. Además, resulta conveniente permitir intercambios permanentes de cuotas con otros Estados miembros para conseguir con ello la adaptación de las posibilidades de pesca a la composición actual de las capturas.

Por último, respecto a la eliminación de los descartes, cabría establecer un sistema específico para la flota artesanal que llevara asociado ayudas financieras y medidas fiscales que redujeran el coste de instalación de las nuevas tecnologías a bordo que permitieran llevar a cabo una pesca más selectiva, contribuyendo con ello a reducir la captura de especies no deseadas.

2.5. GESTIÓN DE LA CAPACIDAD. CONCESIONES INDIVIDUALES DE PESCA

El sistema de concesiones diseñado ha sido ampliamente contestado desde el sector, y pone de manifiesto una de las principales características de la actividad pesquera, que es la dualidad que presenta su tejido productivo en el que están presentes tanto grandes empresas industriales como pequeñas embarcaciones de pesca artesanal.

La mayor o menor aceptación del sistema de concesiones depende de la gestión que se haga del pescado como recurso público. En el resto de sectores económicos, las concesiones se utilizan para dar un uso temporal de los bienes públicos y no pueden venderse directamente a otros operadores sino que tienen que ser devueltos al Estado, que decidirá sobre su reasignación. Desde esta perspectiva, se rechazaría el tipo de concesiones transferibles planteado por la Comisión (asignación de cuotas individuales negociables) y se consideraría más apropiado que cuando un operador se retire del sector los derechos de pesca sean devueltos al Estado, el cual dispondrá de la facultad para reasignarlos.

Tras el Consejo de Ministros de junio de 2012 se ha modificado sustantivamente la propuesta de la Comisión sobre el establecimiento de las ITQ. En concreto, plantea su aplicación voluntaria por parte de los Estados miembros y, en el caso de que algún país

29 Pequeños pelágicos, especies demersales en el Mar del Norte, pesquerías del Báltico, pesquerías de aguas profundas; pesquerías demersales del Noroeste; pesquerías demersales del Sudoeste; pesquerías en el Mediterráneo y pesquerías en el Mar Negro.

decidiera el establecimiento de este sistema, limita su ámbito de aplicación a los grandes buques pesqueros.

No obstante, la propuesta de la Comisión ha generado polémica por lo que merece la pena exponer, a continuación, el planteamiento inicial de la Comisión seguido de los principales argumentos de debate que han surgido alrededor de las ITQ.

La Comisión propone la implantación obligatoria de un sistema de concesiones individuales de pesca transferibles con el objetivo de resolver el exceso de capacidad de algunas flotas, es decir, de tratar de reequilibrar la capacidad de la flota a través de instrumentos de mercado, evitando o limitando la partida específica del Fondo Europeo Marítimo Pesquero (FEMP) para ayudas al desguace y/o a la reconversión.

ITQ según la Comisión

La Comisión prevé que este sistema contribuya a reducir la flota por iniciativa del sector y a mejorar sus resultados económicos. La propia Comisión afirma que con el establecimiento de un sistema transferible de concesiones de pesca se busca “descenralizar la gestión de las posibilidades de pesca hacia el sector pesquero y garantizar que los pescadores que abandonen el sector no necesiten depender de ayuda financiera pública en virtud de la PPC”.

No obstante, la propia Comisión admite que este sistema no es aplicable a las flotas de pesca artesanal³⁰; y considera que estas flotas, y aquellas que no faenen al amparo de un sistema de concesiones de pesca transferibles, necesitarían medidas específicas de adaptación a los recursos disponibles. Tales medidas establecerían límites máximos obligatorios de capacidad, se acompañarían de regímenes nacionales de entrada y salida, y contemplarían la intervención de los Fondos Europeos.

En opinión del CES, resulta cuestionable que las ITQ sean un sistema eficaz para lograr reequilibrar la capacidad de la flota y, sobre todo, que ese reequilibrio se pueda llevar a cabo con un bajo coste social. En efecto, el diseño de la Comisión solo sería operativo cuando las cuotas resulten insuficientes y no se pueda seguir pescando;

Problemas asociados al sistema de ITQ

llegado ese momento es probable que la falta de cuota afecte a todos los operadores de un mismo país, por lo que la transferencia no supondría un incremento notable de cuotas, a no ser que se permitiera una fuerte concentración de concesiones en pocas empresas. Al margen de que tal concentración no resulta adecuada, como atestigua que la reforma establezca límites para ella, llegados a este punto habría reducción de capacidad pero con un coste social importante, sobre todo en comunidades altamente dependientes de la pesca: el comercio de los derechos de pesca facilitaría la salida de los propietarios de buques del sector, pero, los trabajadores³¹ no recibirían ninguna compensación y, de acuerdo con la propuesta de la

30 Véase apartado 2.7 de este capítulo.

31 Al hilo de esta consideración cabe subrayar que la propuesta presentada por la Comisión suscita confusión con respecto a los diferentes actores que forman parte del sector de las capturas. Los textos en

Comisión, no disfrutarían de ningún tipo de protección en caso de que sus empleadores cesaran sus actividades.

De hecho, las experiencias de los países en los que se encuentran implantados sistemas de derechos de pesca transferibles no son tan positivas como lo presenta la Comisión Europea. La introducción de derechos transferibles en la mayor parte de los casos ha conseguido reducir la capacidad, pero ha creado también situaciones injustas y ha tenido como consecuencia la concentración de las actividades de pesca en las manos de unos pocos operadores. Algunos de esos operadores no forman parte del sector y subcontratan actividades de pesca a otros (que en la mayoría de los casos eran los que previamente pescaban en las mismas aguas).

En realidad, la concesión de posibilidades de pesca transferibles es un sistema de gestión de los recursos pesqueros que se ajusta sobre todo a las pesquerías de altura y gran altura, que tienen un carácter más empresarial e industrial. En estos casos el establecimiento de concesiones podría contribuir a la planificación de la actividad económica. No obstante, su eficacia seguiría en entredicho como consecuencia de que el establecimiento de cuotas para cada Estado miembro se sigue basando en el criterio de estabilidad relativa.

2.6. LA ESTABILIDAD RELATIVA

La Comisión aboga por mantener el criterio de estabilidad relativa, diseñado para respetar los derechos históricos de los Estados miembros sobre determinadas pesquerías, y ello a pesar de ser consciente de que este criterio está favoreciendo: en primer lugar, la sobrepesca, porque el carácter estático de las claves de reparto invita a que los Estados miembros presionen para aumentar los TAC de las pesquerías en las que se encuentran especializados; en segundo lugar, la aparición de dificultades a la hora de alcanzar el RMS; en tercer lugar, los descartes, principalmente en las pesquerías mixtas puesto que se devuelven al mar capturas para las que no se tienen cuotas; y en cuarto y último lugar, la ineficiencia económica, ya que la fijación de cuotas bajo este sistema no permite adaptarse a la evolución de la demanda del mercado.

En definitiva, este criterio provoca que cada año haya miles de toneladas que no se utilizan por parte de los Estados miembros y que se intercambian con otros Estados miembros, aunque con carácter voluntario.

A pesar de ello, la Comisión pierde la oportunidad de revisar o reformular dicho criterio en esta reforma y de adaptarlo a los cambios acaecidos en la evolución de las flotas, en las estrategias de pesca, en la demanda de productos pesqueros o en la evolución de las importaciones.

general hablan de los pescadores sin especificar su categoría, mientras que algunas de las medidas propuestas tendrían un impacto diferente sobre los propietarios de buques, frecuentemente pescadores, y los empleados.

Se ha perdido igualmente la oportunidad de vincular el acceso a los recursos con el cumplimiento de las normas de conservación, medioambientales, de seguridad y de respeto de las condiciones de trabajo, lo que habría sido una forma efectiva de potenciar el rendimiento social del sector y desincentivar la competencia desleal de aquellos que no respetan las normas y, por lo tanto, consiguen costes operativos más bajos.

De hecho, se debería promover la realización de estudios socioeconómicos que permitan una actualización de la estabilidad relativa, teniendo especialmente en cuenta a las regiones comunitarias que hoy en día son altamente dependientes de la pesca.

2.7. LA PESCA ARTESANAL

Los debates en torno al sistema de concesiones transferibles han subrayado la cada vez más acuciante necesidad de definir adecuadamente lo que se entiende por flota costera y artesanal, más allá de la simple definición de los doce metros de eslora, que hasta ahora es la única referencia contemplada para determinar si la actividad llevada a cabo por una embarcación es artesanal o no³².

Se necesitaría una definición más adecuada de la flota costera y artesanal en la que se contemplase que: es una actividad pesquera profesional; se practica en zonas marítimas cercanas a la costa y se lleva a cabo en mareas de corta duración, con retorno a puerto diario; es altamente selectiva, se caracteriza por la frescura de sus productos y muestra respeto por el entorno y la tradición artesana. Dicha actividad presenta además una alta dependencia socioeconómica de los puertos y tiene, por lo general, carácter de microempresa o empresa familiar, tanto en la propiedad como en la actividad, de manera que está muy enraizada en el territorio. Además esa definición deberá incorporar el marisqueo, las almadrabas y la pesca a pie de determinadas especies, dada su aportación a un modelo más sostenible de pesca, en su triple acepción.

Una definición más adecuada

Por todo ello y dada la singularidad de la actividad de pesca costera y artesanal, cada Estado miembro debería tener potestad, y autonomía suficiente, para establecer los criterios concretos que determinen cuando una actividad pesquera dentro de su territorio puede considerarse artesanal. Además, los textos comunitarios deberían recoger la importancia que la actividad pesquera costera y tradicional tiene en el empleo de determinadas zonas rurales.

Una buena definición es importante, por ejemplo, para una correcta exclusión de la flota costera y artesanal del sistema de ITQ. De otra forma, su aplicación en la flota costera y artesanal, en la que predomina más el componente socioeconómico, podría provocar que zonas altamente dependientes de la pesca se vieran privadas de

32 El Reglamento (CE) núm. 1198/2006 del Consejo de 27 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Pesca del Consejo, recoge en su artículo 26.1 la definición de pesca artesanal, donde se especifica que se entiende por tal “la practicada por buques pesqueros de eslora total inferior a 12 metros (...)”.

posibilidades de pesca necesarias para la supervivencia. Ya que las concesiones de pesca transferibles podrían favorecer el mercadeo a corto plazo de las cuotas, concentrar los derechos en pocas manos de la pesca industrial y conducir a la desaparición de la pesca de bajura.

En principio, tras el Consejo de Ministros de junio de 2012, la flota costera y artesanal quedaría excluida de la obligatoriedad de este sistema de gestión. Sin embargo, la definición que se recoge es excesivamente simplista, relacionando el carácter de la actividad con el tamaño de la eslora, lo que podría suponer que aquellos pescadores de bajura que faenan en buques de eslora algo superior a doce metros, llegaran a ser considerados como pesca industrial y, por tanto, incluidos en el sistema de concesiones transferibles, poniendo en peligro su supervivencia.

En este sentido, cabe sostener que el ámbito de aplicación de la futura PPC debería ser más ambicioso y recoger de manera explícita la pesca costera artesanal y el marisqueo, el papel fundamental de las mujeres en el desarrollo de las actividades marítimo-pesqueras y la importancia de alcanzar un mercado único para los productos del mar.

*Un ámbito de aplicación
más acertado*

Además debería dejarse claro que la PPC abarca las actividades de la pesca y la acuicultura realizadas por las empresas pesqueras y acuícolas comunitarias en las aguas de la UE o en las aguas exteriores, así como las actividades pesqueras y acuícolas de empresas de terceros países en las aguas comunitarias.

2.8. LA ACUICULTURA

El importante papel que desempeña la acuicultura en el desarrollo socioeconómico de determinadas zonas costeras y fluviales de la Unión Europea descansa en algunos factores ventajosos que estimulan esta actividad, tales como el peso de la demanda interior, la diversidad de especies, el liderazgo en tecnología e innovación, la presencia de empresas y trabajadores cualificados, unas condiciones climáticas y emplazamientos óptimos para gran número de especies, un marco normativo y prácticas respetuosos con el medio ambiente, y unos productos sanos y de calidad.

Ante la constatación de que la acuicultura europea no estaba participando de la actual expansión mundial, y dado el continuo aumento de la demanda de los consumidores europeos, en 2002 se elaboró una Estrategia de Desarrollo Sostenible de la acuicultura (EDS)³³, orientada a impulsar tanto la seguridad y calidad de la producción acuícola europea como la sostenibilidad ambiental, cuyas medidas no están aún completamente implementadas (cuadro 11).

*La Estrategia de Desarrollo
Sostenible de la acuicultura
europea*

33 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la acuicultura europea*, Bruselas, 19 de septiembre de 2002, COM (2002) 511 final.

CUADRO 11. OBJETIVOS DE LA EDS DE LA ACUICULTURA EUROPEA

Objetivos	Alcanzados	Aspectos pendientes de mejora
<ul style="list-style-type: none"> - Creación de entre 8.000 y 10.000 puestos de trabajo entre 2003 y 2008. - Aumento tasa crecimiento producción en 4 por 100 anual. - Mejora gobernanza. - Fomento desarrollo mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora parcial gobernanza. - Desarrollo del mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento importación peces y mariscos. - Escaso crecimiento del sector. - Ausencia de reglamentos jurídicos definidos. - Aumento de conflictividad relacionada con espacio marítimo-pesquero. - Falta de definición común para acuicultura ecológica y orgánica.
<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar a los consumidores productos sanos, seguros y de calidad. - Fomentar normas estrictas de sanidad y bienestar animal para reducir incidencia enfermedades en piscifactorías y prevenir transmisión de enfermedades a especies silvestres. - Evitar proliferación de algas tóxicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora parcial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de aumentar utilización de marcas oficiales de calidad. - Escasas campañas promocionales. - Falta de investigación y control sobre proliferación de algas tóxicas y enfermedades de animales acuáticos. - Necesidad de actualización y simplificación de normativa sobre sanidad animales acuáticos.
<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de industria respetuosa con el medio ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora parcial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de criterios y directrices para evaluar el impacto ambiental de la acuicultura. - Ausencia de medidas para aumentar el efecto positivo de la acuicultura extensiva y la repoblación. - Necesidad de mejora de gestión de la demanda de peces silvestres para engorde. - Necesidad de impulsar la investigación orientada a resolver la depredación por parte de especies protegidas.

Fuente: Parlamento Europeo, *La acuicultura europea* (febrero 2011).

La EDS representa un antecedente del actual enfoque de la política pesquera comunitaria al establecer una serie de directrices que, más allá de los aspectos medioambientales o la mejora de las garantías de calidad y seguridad alimentarias, fomentan la promoción de la competitividad y diversidad del sector, así como la estabilidad del empleo, aspecto directamente vinculado al desarrollo de la producción, el mercado, la formación y la gobernanza.

Las propias instituciones europeas reconocen que aún hoy, diez años después, y pese a constatarse cierta evolución en algunos aspectos, no parece haberse avanzado lo suficiente. Así, en 2009 la Comisión daba un nuevo impulso a la Estrategia³⁴ tratando de identificar las causas del estancamiento del sector en la UE y aportando una serie de propuestas en esa línea (recuadro 3), finalmente aprobadas por el Parlamento Europeo en 2010.

Pese a esta última revisión, parecen aún insuficientes las disposiciones normativas orientadas a garantizar unas condiciones de trabajo dignas y normas de salud y seguridad para los empleados de

Propuestas de mejora

34 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Construir un futuro sostenible para la acuicultura. Nuevo impulso a la Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea*, COM (2009) 162 final.

RECUADRO 3. PROPUESTAS PARA IMPULSAR LA EDS DE LA ACUICULTURA EUROPEA

Creación de etiqueta europea de calidad de productos de la acuicultura.

Armonización de criterios de impacto ambiental y elaboración de directrices sobre certificación de piensos sostenibles para peces.

Aplicación de normativa europea en la cadena de productos acuícolas; reconocimiento y libre circulación de medicamentos utilizados en acuicultura.

Elaboración de informe sobre normas ambientales y sociales en sector de la acuicultura en terceros países, e impulsar la evaluación de impacto sobre las repercusiones de los acuerdos comerciales en el sector acuícola europeo.

Creación de instrumento para situaciones de crisis económica, y definición de sistemas para hacer frente a catástrofes naturales.

Impulso de campañas informativas en la UE para la promoción de productos derivados de la acuicultura, considerando la creación de organismos especializados.

Impulso de propuestas de criterios sostenibles relativos al bienestar de los peces de piscifactoría, evitando procedimientos clasificados como perjudiciales por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.

Garantizar la formación profesional en el sector.

Fomentar acciones de apoyo y formación orientados a promover la acuicultura sostenible en países en desarrollo.

Fuente: Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de junio de 2010, sobre un nuevo impulso a la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Acuicultura Europea, 2009/2107(INI), 17 de junio 2010.

la acuicultura, un sector con capacidad para impulsar la creación de empleo y la sostenibilidad de la pesca, especialmente en las regiones costeras. Y entre las sugerencias orientadas a instrumentar este aspecto resulta interesante la referida a supeditar la ayuda financiera europea al cumplimiento por parte de los operadores de la acuicultura de los objetivos, normas y metas de la PPC, concretamente en lo que hace al ámbito sociolaboral.

Desde la perspectiva de salvaguardar la sostenibilidad medioambiental, parece necesario impulsar la protección específica de determinadas zonas en función del esfuerzo pesquero y la vulnerabilidad de las especies, y en coherencia con los usos del medio marino, para lo que sería conveniente crear una Red de Áreas Marinas Protegidas en el marco de una mejora de la ordenación espacial de la actividad. Otras iniciativas en la misma dirección son el establecimiento de tallas mínimas en las importaciones de pescado y productos de la acuicultura procedentes de terceros países, o el diseño de normas relativas a la trazabilidad de los productos de la acuicultura, mediante la creación de una etiqueta para los procedentes de la acuicultura extensiva.

Las sugerencias realizadas a la reforma de la política pesquera han expresado también la necesidad de reforzar los controles ambientales y dotar de un marco administrativo ágil y un espacio jurídico único para el desarrollo de una acuicultura sostenible, lo que redundaría en la fijación de la población y generación de riqueza en zonas periféricas no urbanas.

En la misma línea, el Reglamento debería distinguir entre acuicultura extensiva y acuicultura intensiva, siendo necesaria la existencia de una dotación financiera destinada tanto a la pesca artesanal como a la acuicultura extensiva, dada su relevancia socioeconómica para zonas costeras dependientes de esta actividad.

En todo caso, la propuesta resulta poco ambiciosa al limitarse al establecimiento de directrices no vinculantes para el desarrollo sostenible de la actividad. Entre las novedades del documento destaca la elaboración por parte de los Estados miembros de planes estratégicos plurianuales para el desarrollo de actividades acuícolas, a más tardar el 31 de diciembre de 2013,

*Novedades para el sector
acuícola*

orientados a simplificar la tramitación administrativa de la actividad, garantizar a los operadores condiciones de seguridad, definir indicadores de sostenibilidad y evaluar posibles efectos transfronterizos. Además, establece un método abierto de coordinación de las medidas incluidas en los Planes Plurianuales, y aumenta la implicación de la Comisión, que deberá fomentar el intercambio de información y mejores prácticas entre los Estados miembros, así como coordinar las medidas previstas en dichos planes. Finalmente, indica la creación de un consejo consultivo *ad hoc* capaz de mejorar la interlocución del sector empresarial con las administraciones públicas, dando en parte respuesta a las sugerencias y recomendaciones recibidas.

2.9. BASE CIENTÍFICA DE LA GESTIÓN DE LA PESCA

Dado que la UE consume el 11 por 100 de los recursos pesqueros mundiales en volumen e importa el 24 por 100 de los productos de la pesca en valor, reconoce su cuota de responsabilidad respecto a la conservación y gestión sostenible de las poblaciones internacionales de peces. No obstante, es preciso mejorar las bases científicas sobre las que se asientan varios de los instrumentos de gestión de la pesca en la UE. En este sentido, es positivo que se incorporen las bases científicas, por primera vez, en el esquema de regulaciones y ayudas de la PPC.

La actual propuesta de reforma incorpora la regulación de los trabajos de base científica de la gestión de la pesca, contemplando la necesidad de reforzar la investigación orientada a la política pesquera a través de programas nacionales para impulsar la recogida de datos científicos (que incluya información biológica, técnica, medioambiental y socioeconómica), la investigación y la innovación, en coordinación con otros Estados miembros, a través de los instrumentos disponibles en el marco de investigación e innovación de la Unión. Mantiene un comité científico, técnico y económico de pesca que

habrá de ser regularmente consultado sobre asuntos relativos a la conservación y gestión de los recursos marinos vivos, incluidos aspectos biológicos, económicos, medioambientales, sociales y técnicos.

La necesidad de esa mejora en las bases científicas parte de la evidencia de lagunas y carencias en el conocimiento de la realidad de los recursos pesqueros. Según la FAO³⁵, la proporción de poblaciones pesqueras marinas estimadas en situación de explotación moderada disminuyó del 40 por 100 en 1970 al 15 por 100 en 2008, mientras la proporción de las sobreexplotadas pasó del 10 por 100 en 1974 al 32 por 100 en 2008. Concretamente, el 15 por 100 se consideraban poco explotadas (3 por 100) o moderadamente explotadas (12 por 100), es decir, con una producción sostenible; algo más de la mitad (53 por 100) estaban completamente explotadas (capturas próximas a la máxima producción sostenible), y el 32 por 100 restante se encontraba entre las sobreexplotadas (28 por 100), agotadas (3 por 100) o recuperándose de una situación de agotamiento (1 por 100).

Por otro lado, según la Comisión³⁶ en aguas europeas, el 65 por 100 de las poblaciones no están totalmente evaluadas y el 22 por 100 de aquellas sometidas a TAC no se encuentran en situación de sobrepesca. Además, aunque en los últimos años se ha reducido el número de poblaciones incluidas en los límites biológicos de seguridad (del 47 por 100 en 2003 al 35 por 100 en 2012), empieza a percibirse cierta recuperación, aunque lenta, de las poblaciones piscícolas en aguas europeas.

Los últimos datos estadísticos de la Comisión reflejan, igualmente, que el mayor número de poblaciones sometidas a TAC corresponde a aquellas para las que se desconocen los límites biológicos de seguridad así como su capacidad para producir un rendimiento máximo a largo plazo (cuadro 12). En el Atlántico norte, que supone cerca de dos tercios del total de poblaciones sometidas a TAC, el 56,5 por 100 está en ese caso.

CUADRO 12. ESTADO DE LAS POBLACIONES POR ZONA DE TAC, 2011
(Número de poblaciones)

Zonas	A	B	C	D
Atlántico Norte	25	19	10	70
Mar Báltico	1	1	6	2
Mar del Norte	3	1	2	14
Poblaciones transzonales Atlántico y Mar del Norte	7	7	1	14
Poblaciones transzonales Mar del Norte y Mar Báltico	1	1	1	5
Poblaciones transzonales Atlántico, Mar del Norte y Mar Báltico	1		1	
Mar Negro	1		1	

(A) Población explotada a nivel que permite garantizar rendimiento máximo a largo plazo.

(B) Población sobreexplotada en relación con el nivel que permitiría garantizar su rendimiento máximo a largo plazo, pero en los límites biológicos de seguridad, o gestionada en el marco de un plan a largo plazo aprobado por científicos.

(C) Población que ha superado los límites biológicos de seguridad y no es objeto de ningún plan a largo plazo. Los científicos recomiendan que deje de explotarse.

(D) Se desconoce el estado de la población en cuanto a los límites biológicos de seguridad y/o su capacidad de producir un rendimiento máximo a largo plazo.

Fuente: Comisión Europea, *La PPC en cifras, Información estadística básica*. Edición 2012.

35 *The State of World Fisheries and Aquaculture 2010*.

36 *Consulta sobre posibilidades de pesca para 2013*, COM (2012) 278 final.

Por otro lado, el carácter estático de la clave de reparto induce a que los Estados miembros especializados en determinadas pesquerías hayan tratado frecuentemente de obtener un TAC más elevado que el aconsejado por los científicos, favoreciendo, por tanto, la sobrepesca, los descartes y la ineficiencia económica.

La UE viene prestando desde 2001 apoyo financiero al sector pesquero y acuícola destinado a los programas nacionales de recopilación de datos, con una dotación de 30 millones de euros anuales en el primer periodo (2000 a 2008) y 50 millones de euros anuales en el siguiente (2009 a 2013), aún vigente, a través de los correspondientes programas marco de I+D+i.

*Refuerzo de la base
científica en la actividad
pesquera*

Pese a todo, los datos anteriores evidencian la escasez de dictámenes científicos en el caso de muchas poblaciones marinas, lo que obedece a razones como la no disponibilidad o fiabilidad de información sobre capturas, estudios incompletos o muestreo insuficiente, incertidumbres sobre la biología de alguna población, o escasez de recursos humanos, siendo los Estados miembros responsables de facilitar datos científicos sobre las pesquerías, lo que no siempre se asume plenamente.

Al objeto de mejorar esta situación, la nueva política pesquera debe sustentarse sobre una base científica firme y multidimensional que, más allá del análisis de determinados aspectos biológicos o demográficos, requiere consideraciones ecosistémicas y análisis de tendencias medioambientales capaces de aportar una visión global de la evolución de las pesquerías. La justificación de reforzar la disponibilidad de estudios científicos rigurosos descansa también en la necesidad de reducir la sobrecapacidad de las flotas y alcanzar un rendimiento máximo sostenible en todas las pesquerías mundiales. La investigación europea debe, pues, adaptarse a la complejidad de los ecosistemas marinos, mejorando sus capacidades y promocionando actividades interdisciplinarias de investigación así como el establecimiento de sinergias mediante la combinación de fórmulas de financiación, ejes sobre los que gira la Estrategia europea de investigación marina y marítima de 2008³⁷.

Se debe optimizar el aprovechamiento de las inversiones destinadas a la recogida de datos, a la investigación aplicada y en general a los conocimientos y actividades científicas, para mejorar la disponibilidad de una información y asesoramiento más rigurosos, fomentando la elaboración de dictámenes científicos con enfoques ecosistémicos y preventivos, que han de complementarse con análisis socioeconómicos. Entre los organismos responsables de elaborar dichos dictámenes destaca el ya citado Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM). Pues bien, dicho Consejo reconoce

37 Comisión Europea, *Estrategia europea de investigación marina y marítima. Un marco coherente en el Espacio Europeo de Investigación en pro del uso sostenible de océanos y mares*, COM (2008) 534 final. En esa misma línea se pronunciaba en 2010 la denominada Declaración de Ostende (Conferencia EurOcean 2010), a través de la cual la comunidad de investigación marina y marítima europea hacía pública su disposición y preparación para proporcionar conocimientos, prestar servicios y apoyar a la UE en el reto que supone el conocimiento de los mares y océanos.

que una parte importante de los dictámenes sobre los *stocks*-áreas se basan en el principio de precaución, al no existir datos suficientes sobre la biomasa y la mortalidad de pesca.

Además, las instituciones europeas deben garantizar una investigación completa y eficaz, orientada a definir un sistema de trazabilidad de los productos de fácil acceso, que permita a los consumidores conocer, junto a la denominación, el lugar de captura, cría y transformación de la especie.

A estos efectos, la dotación de recursos financieros por parte del FEMP debe ser suficiente para responder adecuadamente a las necesidades de investigación, de forma que abarquen todas las especies pesqueras explotadas, beneficiando a toda la cadena de suministro de la pesca comunitaria, incluida la industria transformadora, y supeditando el acceso de los operadores a la ayuda, entre otras cuestiones, al apoyo a la investigación y desarrollo en el sector. En aquellos casos en que no exista una evaluación científica adecuada, deberá aplicarse el principio de precaución definido en el Acuerdo de las Naciones Unidas de 1995.

Entre las sugerencias concretas para mejorar la base científica en el sector pesquero europeo destaca el establecimiento de sinergias entre científicos, administración y pescadores en el seno de los Consejos Consultivos Regionales, creando grupos especializados por pesquería que estarían integrados por dos científicos, un representante de cada flota que opere en cada pesquería y un representante de cada Estado miembro afectado por la pesquería.

*Cooperación, coordinación
y transparencia*

La institucionalización de la cooperación entre científicos, administraciones y el propio sector, incluyendo el establecimiento de mecanismos de colaboración con asociaciones de empresas en el marco de Acuerdos bilaterales, OROP y aguas internacionales, o aquellas con inversiones en terceros países y que dispongan de conocimiento profundo de la actividad pesquera, y con especial vinculación con los Consejos Consultivos, redundaría en una disminución de los costes del control y facilitaría dicha actividad. De hecho, la experiencia ha demostrado que los Consejos Consultivos son más eficaces en la consecución de los objetivos de la PPC si se involucra a los científicos y Estados miembros afectados como partes interesadas. Por otro lado, el impulso a la coordinación de los organismos comunitarios encargados de recabar información relativa tanto a aspectos científicos como socioeconómicos de la actividad pesquera evitaría duplicidades o la utilización de diferentes formatos o plazos.

Por otro lado, es preciso mejorar el conocimiento socioeconómico del sector. El Comité Científico Técnico y Económico de la Pesca (CCTEP), que asesora a la Comisión sobre la pesca, apenas dispone de datos o informes socioeconómicos necesarios para medir el impacto que supone la reducción de las posibilidades de pesca en las distintas áreas, ni que incorporen análisis detallados, pesquería por pesquería, en los que se detalle tanto la situación de los *stocks* como la capacidad de las flotas que operan en

cada caso, que sería la manera correcta de estimar con precisión eventuales situaciones de sobrecapacidad. Normalmente, el asesoramiento del CCTEP se limita a los datos biológicos suministrados por los dictámenes científicos del CIEM, a pesar de que su mandato inicial era mucho más amplio, incorporando la consulta regular tanto sobre aspectos biológicos como sobre los económicos, los medioambientales, los sociales y los técnicos³⁸.

Además, para la promoción de sistemas bioeconómicos susceptibles de utilizarse en los modelos científicos predictivos orientados a conocer las posibles repercusiones socioeconómicas derivadas de reducciones de TAC o esfuerzo pesquero, debería mejorarse la transparencia de la información disponible y utilizar métodos de difusión claros y sencillos, lo que repercutiría en una mayor disponibilidad de datos.

3. Política exterior

Como se ha apuntado anteriormente, la propuesta de reforma integra la política exterior en la PPC para garantizar la coherencia de principios y objetivos generales y como vía para promover los principios y objetivos de la PPC a nivel internacional. Esta dimensión exterior tendría tres componentes: la promoción de acuerdos de pesca sostenible, la participación activa en las organizaciones regionales, y el impulso de las inversiones pesqueras sostenibles en el exterior³⁹.

Más de la cuarta parte del pescado capturado por los pesqueros europeos procede de aguas internacionales: el 8 por 100 de las capturas corresponde a acuerdos de pesca con terceros países y un 20 por 100 procede de zonas custodiadas por las denominadas organizaciones regionales de pesca (OROP). Su presencia es especialmente significativa en aguas de la región Atlántico Noreste, de donde procede el 72 por 100 de las capturas pesqueras europeas, y que representa el 42 por 100 de la pesca mundial en esa zona. Otras zonas de importancia para la pesca europea son el Atlántico Centro oriental y el Mar Mediterráneo y Mar Negro, ambas en torno al 9 por 100 de la procedencia pesquera en la UE, si bien en el caso del Mediterráneo y Mar Negro las capturas representan el 30,8 por 100 de las totales en esa zona y el 13,4 por 100 en el Atlántico Centro oriental. La UE colabora con sus socios a través de la FAO y otras entidades, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Los acuerdos de pesca celebrados entre la UE y terceros países pueden ser bilaterales (cuadro 13) o multilaterales. En el primer caso, se distingue entre acuerdos de

38 Artículo 33 del vigente Reglamento Base, Reglamento (CE) núm. 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002.

39 Véase al respecto el considerando 71 del informe aprobado el 27 de septiembre de 2012 en la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo *sobre la dimensión exterior de la política pesquera común* (“Informe Lövin”).

CUADRO 13. ACUERDOS PESQUEROS BILATERALES DE LA UE
(Valor en euros)

Tipo de acuerdo	País asociado	Expiración protocolo	Contrapartida financiera		Año de primer acuerdo de pesca	
			Ayuda financiera y técnica a cambio de derechos de pesca	Total anual		
Acuerdos de asociación Acuerdos multiespecie	Groenlandia	31/12/2012	Destino: desarrollo pesca nacional	3.261.449	15.847.244	1985
	Guinea-Bissau	15/6/2012		2.950.000	7.500.000	1980
	Mauritania	31/7/2012	Año 2008: 11.000.000 Año 2009: 16.000.000 Año 2010: 18.000.000 Año 2011: 20.000.000	Año 2008: 86.000.000 Año 2009: 76.000.000 Año 2010: 73.000.000 Año 2011: 70.000.000		1987
Acuerdos sobre el atún - África Occidental	Cabo Verde	31/8/2014		110.000	445.000	1990
	Costa de Marfil	30/6/2013		595.000	595.000	1990
	Santo Tomé y Príncipe	12/5/2014		227.500	682.500	1984
Acuerdos sobre el atún - Océano Índico	Comoras	31/12/2013		300.000	615.250	1988
	Madagascar	31/12/2012		957.600	1.197.000	1986
	Mozambique	31/12/2015		460.000	980.000	1987
Acuerdos sobre el atún - Pacífico	Seychelles	7/10/2014		2.220.000	5.600.000	1987
	Kiribati	15/9/2012	Año 2006: 143.520 Año 2007: 191.360		478.400	2003
			2008-2011: 287.040 anual			
Acuerdos firmados y sin haber renovado	Micronesia	25/2/2016		150.930	559.000	2004
	Islas Salomón	8/10/2012		200.000	400.000	2009
	Angola		Ningún Protocolo actualmente en vigor			
	Gabón		Ningún Protocolo actualmente en vigor			1998
	Gambia		Ningún Protocolo actualmente en vigor			1987
Guinea		Acuerdo y Protocolo aplicados provisionalmente en 2009 y retirados con posterioridad			2009	
Acuerdos septentrionales	Guinea Ecuatorial		Ningún Protocolo actualmente en vigor			1984
	Marruecos		Ningún Protocolo actualmente en vigor (Nuevo acuerdo en fase de negociación)			1995
	Mauricio		Ningún Protocolo actualmente en vigor			1989
	Senegal		Ningún Protocolo en vigor desde el 1/7/2006			1981
			Gestión conjunta de poblaciones compartidas			
	Islas Feroe		Periodo 2006 - 2012			1993
	Islandia		Periodo 2009 - 2015			1993
	Noruega		Periodo 2009 - 2015			1981

Fuente: Comisión Europea, COM (2011) 424 final.

colaboración o asociación, en los que la UE ofrece ayuda financiera y técnica a cambio de derechos de pesca (países asociados del sur), y acuerdos septentrionales, en los que se establece una gestión conjunta de recursos compartidos con Noruega, Islandia e Islas Feroe.

Por lo que hace a los acuerdos multilaterales, se establecen mayoritariamente en aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos del Mar (Acuerdo sobre las poblaciones transzonales y las poblaciones altamente migratorias), y en el ámbito de la FAO (Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, Código de Conducta para la Pesca Responsable), incorporándose en 2007 la Resolución 61/105 sobre pesca sostenible.

3.1. ACUERDOS DE PESCA SOSTENIBLE

Los denominados Acuerdos de Asociación del sector pesquero están orientados a permitir la explotación por parte de buques europeos de los recursos excedentarios presentes en la zona económica exclusiva de terceros países, con las suficientes garantías jurídicas y en un marco reglamentado, a cambio de lo cual la UE ofrece un apoyo financiero para fomentar la pesca sostenible en estos países socios. Actualmente existen 22 acuerdos pesqueros entre la UE y terceros países (cuadro 14).

La Comisión Europea expresó en 2011⁴⁰ la necesidad de fomentar la conservación de los recursos a largo plazo, la buena gobernanza de las relaciones pesqueras bilaterales y el desarrollo sostenible del sector pesquero en los países asociados, defendiendo la conveniencia de basar los acuerdos internacionales en los mejores datos científicos sobre el esfuerzo pesquero, así como de realizar auditorías científicas en los acuerdos “mixtos” o que afecten a varias especies, de garantizar el respeto de los derechos humanos, impulsar la vigilancia, inspección y capacidad administrativa o científica, y asegurar una gestión saneada y eficaz de los fondos de ayuda al sector, aspectos que se contemplarán en todas las negociaciones una vez aprobada la nueva reforma de la PPC.

Ya la reforma de la PPC de 2002 indicaba la necesidad de prestar mayor atención al desarrollo de pesquerías sostenibles en los países asociados, mediante acuerdos bilaterales cuyo objetivo último ha sido, con frecuencia, *Una reforma precursora* posibilitar a buques europeos el acceso a recursos pesqueros excedentarios en zonas económicas exclusivas de terceros países, produciéndose a cambio una repercusión socioeconómica positiva de las economías locales, concretamente sobre el empleo o la industria de transformación del pescado, si bien algunas deficiencias reconocidas, como el insuficiente

40 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la dimensión exterior de la Política Pesquera Común, Bruselas, 13 de julio de 2011 COM (2011) 424 final.

CUADRO 14. ACUERDOS DE ASOCIACIÓN PESQUERA ENTRE LA UE Y TERCEROS PAÍSES

Acuerdo	País asociado
Mixto o de múltiples especies	Groenlandia
	Guinea Bissau
	Mauritania
Atuneros-África Occidental	Cabo Verde
	Costa de Marfil
	Santo Tomé y Príncipe
Atuneros-Océano Índico	Comoras
	Madagascar
	Mauricio
	Mozambique
	Seychelles
Atuneros-Océano Pacífico	Kinbati
	Micronesia
	Islas Salomon
Inactivos	Gabón
	Gambia
	Guinea Ecuatorial
	Marruecos
	Senegal
Del Norte	Islas Feroe
	Islandia
	Noruega

En el momento del cierre de este informe puede haberse producido alguna variación.
Fuente: Comisión Europea, *La PPC en cifras, Información estadística básica*. Edición 2012.

conocimiento científico sobre determinadas poblaciones o la falta de transparencia de las condiciones de los acuerdos, han dificultado la evaluación del esfuerzo pesquero global y por tanto la determinación de los excedentes reales que permitan una pesca sostenible.

Por ello, la Comisión Europea considera preciso transformar los vigentes acuerdos de asociación pesquera en acuerdos de pesca sostenible, más orientados a la conservación de los recursos, la sostenibilidad ambiental, la gobernanza y la eficacia del apoyo financiero sectorial, debiendo incluir una cláusula de transparencia que informe a la UE del esfuerzo pesquero acumulado en los países asociados.

A tal efecto, resulta necesario disponer de los mejores dictámenes científicos que junto a la puesta en marcha de auditorías científicas que evalúen los acuerdos “mixtos”, permitirán conocer la sostenibilidad de los recursos pesqueros en estas zonas, y por tanto, la conveniencia o no de mantener en las mismas determinado esfuerzo pesquero.

*Herramientas para
impulsar la pesca
sostenible*

El apoyo financiero europeo a la pesca sostenible en países asociados se orientará a mejorar su capacidad administrativa y científica, centrándose en las actividades de seguimiento, control y vigilancia, especialmente en la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentaria. En este sentido la Comisión propone disociar los pagos de ayudas sectoriales de los de derechos de acceso a las pesquerías, ajustando las ayudas a las necesidades y capacidad de absorción del país asociado. Por otro lado expresa la conveniencia de condicionar los pagos a los progresos registrados en aplicación de las ayudas, así como aumentar el apoyo a la recogida de datos y elaboración de dictámenes científicos rigurosos.

En lo relativo a los acuerdos de colaboración en el sector pesquero, la propuesta señala la necesidad de establecer un marco de gobernanza jurídica, ambiental y económico-social que garantice una explotación sostenible de los recursos marinos de terceros países y contribuya a la continuidad del sector pesquero europeo; queda clara también la voluntad de incluir en los acuerdos de pesca sostenible una cláusula específica relativa al respeto de los principios democráticos y los derechos humanos. Por otro lado, sobre la regulación en los Acuerdos sobre intercambio y gestión conjunta, se hace referencia a los acuerdos bilaterales o multilaterales con terceros países, orientados a gestionar de forma conjunta las poblaciones o recursos pesqueros, y en los que, se establecerán “cuando proceda” medidas y condiciones de acceso, de conservación y de intercambios de posibilidades de pesca.

El CES considera necesario asegurar la participación de la flota comunitaria en el excedente de recursos de terceros países, evitando en todo caso discriminaciones respecto a otras flotas, así como la importancia de que estos países compartan información sobre otras flotas que operen en su área. Además, recuerda la necesidad de impulsar por parte de las instituciones europeas la creación de un entorno jurídico seguro y favorable a la inversión privada, en concreto, a través del establecimiento de cláusulas de protección recíproca de inversiones en los Acuerdos.

3.2. ORGANIZACIONES REGIONALES: OROP Y ORP

Por organizaciones regionales se entienden las de carácter internacional, compuestas por países con intereses pesqueros en regiones marinas de terceros, dedicadas bien a la gestión de las poblaciones piscícolas de dicha zona o bien a la de especies migratorias, especialmente tónidos, en áreas geográficas más amplias. Las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) están abiertas tanto a los países de la región en la que operan (Estados ribereños) como a los que tienen intereses en sus caladeros, en su mayor parte facultadas para establecer límites de capturas y esfuerzo pesquero, medidas técnicas y obligaciones de control. Las organizaciones regionales de pesca (ORP), por su parte, asumen un papel exclusivamente consultivo.

Naturaleza y objetivos

Desde los años setenta las OROP han venido aplicando normas de gestión de los recursos destinadas a mejorar su explotación y conservación, y evitar conflictos de intereses, siguiendo los acuerdos alcanzados por la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982), la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), la FAO, (1993), el Código de Consulta para la Pesca Responsable (FAO, 1995), o el Acuerdo de Nueva York (1995) sobre ordenación y conservación de poblaciones transzonales de peces.

La UE participa, a través de la Comisión Europea, en seis OROP atuneras (entre ellas el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines, APICD) y en nueve OROP no atuneras, siendo también miembro de dos ORP consejeras: la Comisión de Pesca del Atlántico Centro-Occidental (COPACO) y la Comisión de Pesca del Atlántico Centro-Oriental (CPACO).

Las organizaciones regionales de pesca cubren el ámbito de alta mar prácticamente en su totalidad, siendo de naturaleza muy variada (cuadro 15). Con independencia de su origen, en algunos casos incluyen todos los recursos biológicos de una zona y en otros solo una población o un grupo de ellas, pudiendo limitar su ámbito de acción a zonas de alta mar, áreas económicas exclusivas, o implicar ambas regiones. La participación europea en estas organizaciones permite defender los intereses de las naciones que practican la pesca de altura, velar por la coherencia entre los principios y los conceptos de las distintas OROP y garantizar su compromiso en materia de gestión sostenible de los recursos con los países con los que tiene un acuerdo pesquero bilateral.

La propuesta de reforma indica expresamente el apoyo europeo a las actividades de estas organizaciones internacionales, así como la necesidad de que se basen en los mejores dictámenes científicos disponibles y optimicen su capacitación para la conservación y gestión de recursos marinos vivos. El texto dedicado a los Acuerdos de colaboración indica la necesidad de incluir en ellos las medidas de conservación y gestión adoptadas en las correspondientes OROP en relación con las poblaciones piscícolas transzonales o altamente migratorias.

*Nuevas medidas
adoptadas*

CUADRO 15. ORGANIZACIONES REGIONALES DE LA PESCA**Organizaciones que gestionan especies migratorias, especialmente túnidos**

Organización	Funciones
Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT)	Recopila estadísticas pesqueras, coordina la investigación, asesora y proporciona mecanismos para alcanzar acuerdos sobre la ordenación de los recursos, y edita publicaciones de las partes contratantes y partes y entidades pesqueras no contratantes que operan en el océano Atlántico.
Comisión del Atún para el Océano Índico (IOTC)	Gestiona especies de atún y similares en el Océano Índico y mares adyacentes, impulsa la cooperación entre sus Miembros y garantiza la conservación y óptima utilización de los stocks, impulsando el desarrollo sostenible de las pesquerías.
Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Central (WCPFC)	Gestiona extensas zonas pesqueras afectadas por una escasa regulación, exceso de capacidad de flota, reabanderamiento para eludir controles, bases de datos insuficientes y no rigurosas y carencia de cooperación multilateral en aspectos relativos a la conservación y gestión sostenible de especies migratorias.
Comisión Interamericana del Atún Tropical (IATTC) y Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (APICD)	Encargada de la conservación y ordenación de atunes y otras especies marinas en el Pacífico oriental, con responsabilidades en la ejecución del Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (PICD), ocupando la Secretaría para dicho programa.
Comisión para la Conservación del Atún del Sur (CCSBT)	Responsable de la gestión del Atún del Sur en su ámbito de distribución, y encargada de garantizar su conservación y óptima utilización.
Organizaciones que gestionan poblaciones por zonas geográficas	
Organización	Funciones
Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste (NEAFC)	Dispone medidas de conservación y gestión relativas al stock de especies, áreas o plazos de aplicación reguladora de la actividad pesquera en la región. Además se encarga de inspeccionar barcos para evitar la actividad ilegal, no regulada y no reportada.

(Continúa en la página siguiente)

Organizaciones que gestionan poblaciones por zonas geográficas

Organización	Funciones
Organización de la Pesca del Atlántico Noroccidental (NAFO)	Órgano consultivo que contribuye a la óptima utilización, gestión racional y conservación de los recursos pesqueros del Área de la Convención del Atlántico Noroccidental (excepto salmón, atún, ballenas y especies sedentarias).
Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte (NASCO)	Dedicado a la conservación, restauración, mejora y gestión racional del Salmón del Atlántico Norte, a través de la cooperación internacional, utilizando la mejor información científica disponible.
Organización de la Pesca del Atlántico Suroriental (SEAFO)	Orientada a asegurar la conservación y uso sostenible de los recursos pesqueros del Atlántico Suroriental, mediante la implementación efectiva de la correspondiente Convención, cuyo área excluye exclusivamente zonas económicas de los estados costeros de la región.
Organización Regional de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur (SPRFMO)	Encargada de la conservación a largo plazo y uso sostenible de los recursos pesqueros del Océano Pacífico Sur, salvaguardando los ecosistemas marinos donde se desarrollan.
Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCAMLR)	Fundada en 1982 mediante convención internacional para conservar la fauna y flora marina de la Antártida, como reacción a la explotación comercial del kril. Es responsable de la conservación de los ecosistemas marinos antárticos, lo que no impide una explotación sostenible de los recursos, teniendo en cuenta los efectos de la pesca en otros componentes ecosistémicos.
Comisión General de Pesca para el Mediterráneo (GFCM)	Promueve el desarrollo, conservación, gestión racional y la mejor utilización de los recursos vivos marinos, así como el desarrollo sostenible de la acuicultura en la Región Mediterránea.
Participación en organizaciones de carácter consultivo	
Organización	Funciones
Comisión y Comité de Pesca del Atlántico Centro Occidental (COPACO, CPACO)	Promueve la conservación, gestión y desarrollo de los recursos marinos vivos del área, según el Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable.

Fuente: Comisión Europea.

3.3. LA GOBERNANZA EN LA POLÍTICA EXTERIOR

Este aspecto, clave en el ámbito de la política exterior del sector pesquero europeo, fue ya contemplado en la Estrategia para una mejor gobernanza marítima en el Mediterráneo⁴¹, como parte del compromiso incluido en las bases para el marco de gobernabilidad del sector de 2007⁴². Efectivamente, las instituciones europeas pretenden definir y potenciar estructuras de colaboración intersectorial y consulta de las partes interesadas en el acceso a los recursos marinos, que sean capaces de aprovechar las sinergias de aquellas políticas sectoriales que incidan en este ámbito.

La Comisión Europea reclama un esfuerzo para simplificar la gobernanza con relación a la aplicación y cumplimiento de los acuerdos pesqueros bilaterales, siendo para ello preciso agilizar la tramitación administrativa relativa a la expedición y gestión de las autorizaciones de pesca. Propone también incluir una cláusula de derechos humanos, de forma que las infracciones se puedan traducir, en última instancia, en la suspensión de los acuerdos; y otra de exclusividad, que desautorice la pesca a los buques que recurran al reabanderamiento o cambio injustificado de pabellón —si bien el texto debería contemplar cierta flexibilidad en los casos de periodos de renegociación, renovación, suscripción o transición de los acuerdos—, incrementándose la contribución de los armadores al coste de acceso a los recursos pesqueros de terceros países.

Promoción de la gobernanza en la propuesta de reforma

Se trataría de incorporar en el ámbito de la política exterior principios de buena gobernanza similares a los planteados para propia PPC en la propuesta de reforma⁴³: definir con claridad las competencias europeas, nacionales, regionales y locales; realizar una gestión sistemática y armonizada de los datos; trabajar con un horizonte temporal de largo plazo; contemplar específicamente las peculiaridades regionales; incentivar la participación de los interesados, y de forma especial de los consejos consultivos en todas las fases de la política pesquera; garantizar que el Estado al que corresponda el pabellón asumirá la responsabilidad principal; y asegurar la coherencia de la PPC con el resto de políticas europeas.

En opinión del CES, antes de negociar con terceros países o con las organizaciones regionales, la Comisión debería consultar con el Comité consultivo correspondiente, como representante de los principales agentes económicos y sociales en su ámbito.

El ejemplo de lo ocurrido con el Acuerdo con Mauritania subraya la importancia de esto. El 26 de julio de 2012 la Comisión Europea firmó un nuevo Protocolo de Acuerdo

41 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Una política marítima integrada para una mejor gobernanza del Mediterráneo*, COM (2009) 466 final.

42 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Una política marítima integrada para la Unión Europea*, COM (2007) 575 final.

43 Si bien estas cuestiones se contemplan a lo largo de todos los documentos de la reforma, el artículo 4 de la propuesta de Reglamento enumera los principios aquí citados.

de Asociación en el Sector Pesquero entre la UE y Mauritania con duración de dos años prorrogables; pero las flotas europeas no están acudiendo a faenar a aguas de Mauritania, dado que se excluyeron algunas especies importantes por una supuesta sobreexplotación de sus caladeros (cefalópodos), a que se elevaron los costes de compensación (70 millones de euros en total), y se establecieron algunas otras condiciones que dificultan la viabilidad económica de la pesca europea en esas aguas. Por otro lado, el Protocolo se encuentra, al final de enero de 2013, en proceso de ratificación por el Parlamento Europeo, con importantes dificultades para alcanzar consenso suficiente y con oposición de varios países a su entrada provisional en vigor. Y se ha abierto, a instancia de los Países Bajos, la cuestión de renegociar el Acuerdo, pese a ser una opción larga y probablemente costosa.

Especialmente en el mar Mediterráneo es imprescindible la cooperación con terceros países del entorno para afrontar problemas comunes y acercar posturas en materia de políticas pesqueras. La flota comunitaria que realiza su actividad en el Mediterráneo se rige por una normativa específica, el Reglamento (CE) 1967/2006, de explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mediterráneo, al que no están sujetos dichos países.

*Gobernanza en el
Mediterráneo*

El CES considera que la propuesta de reforma también debería contemplar la necesidad de intensificar contactos y encuentros bilaterales entre países comunitarios y terceros países de la cuenca mediterránea, con el fin de facilitar la cohabitación entre la flota comunitaria y la de países como Marruecos, Argelia o Túnez que no están obligados a cumplir la normativa comunitaria establecida para la flota europea en materia de tallas, de métodos de pesca o de especies protegidas, entre otras, lo que conlleva una situación de desventaja para la flota comunitaria que faena en el Mediterráneo.

4. La reforma de la Organización Común del Mercado

La OCM se regula en la actualidad a través de un Reglamento específico⁴⁴, que establece para el sector de productos de la pesca un régimen de precios y de intercambios comerciales, así como normas comunes en materia de competencia. Los principales instrumentos para el logro de sus fines vienen dados, en dicho Reglamento, por:

1. Unas organizaciones profesionales.
2. Unas normas de comercialización.
3. Información para los consumidores.
4. Unas normas de competencia.
5. Información de los mercados.

44 Reglamento (CE) núm. 104/2000 del Consejo de 17 de diciembre de 1999 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y la acuicultura.

Los cambios experimentados en el mercado de la Unión Europea y en el mercado mundial y la evolución de las actividades pesqueras y de acuicultura, junto con las deficiencias detectadas en la aplicación de las disposiciones vigentes, han animado a la revisión del Reglamento, otorgando un mayor protagonismo a las organizaciones de productores, que desempeñan un papel fundamental en la aplicación de la PPC y de la OCM. El incremento del precio de los combustibles, el estancamiento o la caída del precio de primera venta, el aumento de la dependencia de las importaciones, el desarrollo de la acuicultura, el creciente poder de la distribución o los cambios en la demanda de los consumidores, de complejidad creciente, son algunos de los factores que determinan el papel de las organizaciones de productores que están llamadas a asumir más competencias, reforzando la postura negociadora de los pescadores, sin que ello suponga una distorsión en el buen funcionamiento de la cadena alimentaria.

Tal como las define el Reglamento, las organizaciones de productores (OP) son aquellos grupos de productores de uno o varios productos de la pesca que cumplen ciertos requisitos conducentes a su reconocimiento por el Estado miembro correspondiente; además, si se trata de productos congelados, tratados o transformados, las operaciones en cuestión deben haberse efectuado a bordo de los buques pesqueros.

El papel de las organizaciones profesionales

Las OP están formadas por pescadores y acuicultores que se asocian libremente para tomar medidas destinadas a garantizar el ejercicio racional de su producción y a crear las mejores condiciones posibles para la comercialización de sus productos.

En 2011 la Unión Europea contaba con 228 de estas organizaciones repartidas en diecisiete Estados miembros. La gran mayoría (81 por 100) son organizaciones de pesca extractiva, mientras que una pequeña proporción se corresponde con organizaciones de acuicultores. Italia, España y Francia son los países con más organizaciones de productores registradas, 45 en cada uno de los dos primeros y 34 en el estado francés. Si se tiene en cuenta la especialización de las OP, España cuenta con el tejido más amplio de organizaciones de acuicultores (13) que representa casi la tercera parte del total, mientras que sus organizaciones de pescadores suponen el 17 por 100 del conjunto en la UE.

De acuerdo con el Reglamento vigente, las OP deben elaborar al inicio de cada campaña un programa operativo de campaña de pesca de unas determinadas especies (recogidas en varios anexos de la norma). Dicho programa incluye:

- Una estrategia de comercialización para adaptar el volumen y la calidad de la oferta a las necesidades y exigencias del mercado.
- Un plan de captura (en particular para las especies que para las que existen cuotas de captura). Un plan de producción de las especies.

- Medidas preventivas especiales de adaptación de la oferta para especies cuya comercialización conoce tradicionalmente dificultades durante la campaña de pesca.
- Sanciones aplicables a los miembros que contravengan las decisiones adoptadas para su ejecución.

Si bien la eficacia de la acción de las organizaciones de productores no se cuestiona, en los últimos años se ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar su regulación, reforzando los instrumentos que les permiten intervenir en la oferta. Así, se constata que la posición de mercado de la producción de la UE ha empeorado, la oferta de pescado de la UE carece de previsibilidad en cuanto al volumen o la calidad requeridos por el sector de la demanda. Al mismo tiempo, el potencial del mercado interior está en parte sin explotar debido sobre todo a las deficiencias de información. En este sentido, resulta necesario mejorar la gobernanza, reducir la carga administrativa y simplificar el marco jurídico para que las OP actúen con mayor eficacia, contribuyendo a una producción más sostenible. La reforma de la OCM debería incluir la participación de otras organizaciones profesionales, muy arraigadas en las zonas costeras con alta dependencia de la actividad pesquera y que, como es el caso de las cofradías de pescadores en España, tienen un papel esencial en la pesca de bajura.

La propuesta de Reglamento establece una OCM en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura que integraría en las organizaciones profesionales a las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales. Estas últimas podrán constituirse como agrupaciones creadas a iniciativa de los operadores del sector de los productores de la pesca y de la acuicultura en uno o más Estados miembros, cuando representen una parte significativa de al menos dos actividades entre la producción, la transformación y la comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura. Tanto los objetivos de estas organizaciones como las posibilidades de actuación recogidas en la propuesta pueden resultar de gran interés para el eficaz desarrollo de la OCM. Sin embargo, la falta de regulación de su financiación suscita dudas sobre el desarrollo real de esta figura a través de lo dispuesto en la propuesta de Reglamento.

Las OP fijarán también los precios de retirada para el almacenamiento de los productos frescos y congelados. Sin embargo, no podrán determinar las especies que vayan a ser objeto de almacenamiento, que se encuentran, en cambio, enumeradas de manera incompleta en la propuesta. Parece más efectivo que estas decisiones puedan ser tomadas por las propias OP.

En un contexto de creciente variedad en la oferta de productos de la pesca y de la acuicultura y de incremento de su consumo, resulta imprescindible proporcionar a los consumidores información acerca de las características principales de los productos, en consonancia

*La información al
consumidor*

con la normativa sobre etiquetado de los productos destinados a la alimentación y con las normas sobre seguridad alimentaria.

Ya se dijo antes que, de acuerdo con los últimos datos de la Comisión Europea, el consumo medio de pescado en la Unión Europea rondaría los 23 kilogramos por persona al año, con importantes variaciones entre los Estados miembros. Portugal con un consumo medio de 62 kilogramos y España con uno de 45 registran los mayores consumos per cápita, en tanto que los países de la última ampliación exhiben consumos muy inferiores. En todo caso, la media europea de ingesta es superior a la cifra mundial (17 kg por persona al año). Y su consumo total de pescado representa casi el 10 por 100 del total mundial.

La importancia de los productos de la pesca en los hábitos alimentarios unida a la creciente responsabilidad de los consumidores en la Unión Europea, hace que sea necesaria una información ajustada sobre los productos ofrecidos en el mercado. Además, la seguridad que transmite a los consumidores la presentación de información veraz acerca los productos ofrecidos mejora la percepción y anima a la compra.

La propuesta de Reglamento introduce algunos cambios en las exigencias del marcado o etiquetado, añadiendo nuevos requisitos en lo referente a la aportación de información en los productos. Así, los productos de la pesca (peces vivos; pescado fresco o refrigerado; pescado congelado; filetes y demás carne partida frescos, refrigerados o congelados; pescado seco, ahumado, cocido o harina, moluscos y algas) que se comercialicen dentro de la Unión Europea, con independencia de su procedencia, únicamente podrán ofrecerse a la venta al consumidor final cuando se indique en el marcado o el etiquetado:

- La denominación comercial de la especie.
- El método de producción.
- La zona de captura o de cría del producto.
- La fecha de captura de los productos de la pesca o de recolección de los productos de la acuicultura.
- Si el producto es fresco o ha sido descongelado.

Por su parte, los productos muy elaborados clasificados en el capítulo 16 del código arancelario deberán indicar para su comercialización: la denominación comercial de la especie, el método de producción y la zona de captura o de cría para cada uno de sus ingredientes.

La amplia variedad de los productos de la pesca justifica el tratamiento diferenciado en cuanto a las exigencias de marcado o etiquetado que ofrece la propuesta de la Comisión. Sin embargo, resulta excesivamente simplista y debería realizar una pormenorización de los requisitos de información al consumidor más ajustada a la naturaleza de cada

producto teniendo en cuenta, entre otras características, si es fresco o congelado o si se trata de conservas, productos preparados o elaboraciones a base de productos procedentes de la pesca y la acuicultura.

Y ello porque el tratamiento en cuanto al etiquetado de los distintos productos de pesca tendría que atender de manera equilibrada a dos criterios: ofrecer información relevante a los consumidores de manera que ellos puedan ordenar sus preferencias de manera racional; y suponer un coste asumible para los productores⁴⁵.

Resulta preciso advertir que no siempre disponer de más información supone mejorar la capacidad de elección. Así para los productos de pesca frescos, altamente perecederos, las fechas de captura o desembarco, sus zonas de captura o cría y el método de producción son relativamente fáciles de incorporar al etiquetado y constituyen información relevante y útil para el consumidor. Pero los preparados o precocinados pueden llegar a combinar productos de muy diversa naturaleza como peces, moluscos y crustáceos, procedentes ya de la pesca extractiva ya de la acuicultura, y pueden venir de diferentes zonas a lo largo del año dependiendo de la temporada. Esto implica que ofrecer información sobre todas y cada una de las fechas, zonas y métodos de producción puede generar un volumen de información abrumador para el consumidor e inútil para orientar su elección. En este caso de productos complejos, las exigencias pueden incrementar los costes y complicar extraordinariamente la organización y la gestión de los *stocks* utilizados en la producción.

En lo que se refiere a la zona de captura debería especificarse claramente que nos referimos a la mención de la zona de captura y no al número de la zona FAO.

Por otro lado, la propuesta abre la posibilidad de añadir, de forma voluntaria y sin que merme el espacio disponible para la información obligatoria, información adicional medioambiental, ética o social, sobre técnicas y prácticas de producción, así como sobre el contenido nutritivo del producto. Si bien esta posibilidad es claramente positiva para algunos operadores del sector, debería estar sujeta a unos estándares mínimos para evitar añadir complejidad y evitar la confusión de los destinatarios.

Junto con Japón y Estados Unidos, la Unión Europea es en la actualidad uno de los principales importadores de productos de la pesca y la acuicultura. Considerando todos los intercambios, tanto los internos en la UE, como los realizados con países terceros, España, Francia e Italia son los Estados que más productos importan. En el caso concreto de las importaciones de terceros, España recibe el 19 por 100 del total, por delante incluso de otros grandes importadores, como Suecia (12 por 100) o Alemania (11 por 100). Al mismo tiempo, España es el principal exportador de productos de la pesca y la acuicultura, contribuyendo con un 20 por 100 del total de las

Comercio y mercados

45 Si bien la aportación de información es siempre positiva, algunas exigencias del etiquetado podrían conllevar un incremento importante de costes, por lo que debería ceñirse a los contenidos relevantes para los consumidores.

exportaciones de la UE. Desde el punto de vista de la presentación, España exporta principalmente productos congelados y conservas, mientras que las especies mayoritarias son las pelágicas y los moluscos.

En un panorama como el que dibujan los datos de Eurostat, las normas de comercialización y, en especial la trazabilidad, cobran una importancia singular. Los productos importados deben alcanzar el mismo nivel de seguridad alimentaria y de control higiénico-sanitario que los productos comunitarios, incluida la trazabilidad integral “del agua a la mesa”. Además se debe garantizar el cumplimiento de esas normas aplicando unos controles exhaustivos, en origen y en frontera. La Unión Europea cuenta con un sistema único de acreditación de la seguridad para los productos procedentes de terceros países que hayan de incorporarse en algún punto a la cadena alimentaria. Pero aún es necesario reforzar los controles a la entrada de productos importados y acentuar los esfuerzos por controlar el sistema de trazabilidad, de modo que se pueda conocer de dónde procede el producto y que se mantenga, por un lado, el nivel de protección alcanzado en el modelo europeo de seguridad sanitaria, y se supere, por otro lado, la desconfianza hacia la seguridad y calidad de los productos provenientes de terceros países en las transacciones transfronterizas.

5. El Fondo Europeo Marítimo Pesquero

Como ya se adelantó en el apartado 2 del capítulo II, el proyecto del nuevo instrumento financiero se recoge, por el momento, en la propuesta⁴⁶ presentada por la Comisión en diciembre de 2011. La primera revisión de la misma se llevó a cabo en el grupo de política de pesca del Consejo, habiéndola finalizado en mayo de 2012.

Posteriormente, y hasta la fecha de cierre de este Informe, la información proporcionada por el MAGRAMA y por la propia Comisión Europea indican que en los Consejos de Ministros de marzo, abril, mayo y junio se abordaron aspectos concretos del Reglamento del FEMP, y en el Consejo celebrado el 25 de septiembre se produjo un debate orientativo parcial, centrado en las medidas de financiación de las zonas de pesca y de las regiones ultraperiféricas, así como en la elaboración del programa operativo.

Tales aspectos se han recogido finalmente en el acuerdo provisional alcanzado en la sesión del Consejo Europeo de Ministros de Agricultura y Pesca celebrado los días 22 y 23 de octubre de 2012⁴⁷ y respaldado por la mayoría de Estados miembros. En dicho Consejo se alcanzó además un nuevo acuerdo en virtud del cual se mantendrán las ayudas al desguace y a la paralización temporal de la flota.

46 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, COM (2011) 804 final.

47 3193rd Council meeting, Agriculture and Fisheries, Luxemburgo, 22 y 23 octubre 2012 (nota de prensa núm. 15100/12). Véase asimismo la nota del Gabinete de Prensa del MAGRAMA sobre esta cuestión fechada el 24 de octubre de 2012.

Este acuerdo aún está sometido a la deliberación del Parlamento Europeo, cuya Comisión de Pesca votará en marzo de 2013⁴⁸ el informe de la ponencia y las enmiendas sobre el FEMP y solo mayo se produciría la votación en el Pleno tras la cual, se abriría la negociación entre Consejo y Parlamento; todo ello estaría además supeditado a lo que finalmente se establezca en el nuevo Marco Financiero 2014-2020, aún pendiente de un nuevo debate en el Consejo. En todo caso, quedaría ya despejada una de las principales cuestiones relativas al nuevo fondo, de manera que el debate se centraría en cuatro aspectos:

- Las carencias en su ámbito de aplicación, tanto por lo que hace a determinadas actividades, singularmente las de transformación y comercialización de productos de la pesca y las de internacionalización de empresas pesqueras, como en lo relativo a la definición de los ámbitos donde se aplicarían con mayor intensidad las ayudas financieras, en particular la pesca artesanal.
- Las previsiones sobre ayudas relacionadas con el empleo, en aspectos tan básicos como la prevención de riesgos laborales y en otros, como la formación, que resultarán clave en el proceso de transición al nuevo modelo de pesca que plantea la reforma.
- La dotación financiera, global y por ejes, que finalmente se apruebe para el nuevo fondo, sobre la cual es importante subrayar que debería incrementarse si ha de financiar tanto la PPC como la PMI.
- La flexibilidad en la aplicación, de manera que puedan reasignarse las dotaciones previstas entre ejes y objetivos en función de las necesidades concretas de cada estado miembro y sobre todo en función de los efectos que vaya teniendo el propio despliegue de la PPC a lo largo del periodo de programación.

5.1. PLANTEAMIENTOS Y ESTRUCTURA DEL NUEVO FEMP

En el nuevo fondo se engloban, de acuerdo con la exposición de motivos de la propuesta, cinco instrumentos financieros de la PPC y de la PMI. Este planteamiento integrador atiende al objetivo de simplificación, reducción de las cargas administrativas y mejora de los mecanismos de control, así como de la plena complementariedad de las políticas estructurales, a lo que responde la adopción del denominado Marco Estratégico Común.

Los objetivos generales del FEMP, consignados en la propuesta, son:

1. Promoción de una pesca y una acuicultura sostenibles y competitivas.

Objetivos generales y pilares del fondo

48 Véase recuadro 2.

2. Fomento del desarrollo y la aplicación de la PMI de la Unión de forma complementaria con la política de cohesión y la PPC.
3. Impulso de un desarrollo territorial equilibrado e integrador de las zonas pesqueras (acuicultura y pesca interior inclusive).
4. Contribución a la aplicación de la PPC.

A partir de ellos la propuesta define cuatro pilares en los que se estructurará el FEMP, tres de ellos de gestión compartida y uno más (el de la PMI) en gestión directa:

- “Pesca inteligente y ecológica” (gestión compartida). Para fomentar la transición a una pesca más sostenible, selectiva, que no produzca descartes; para proporcionar ayuda centrada en la innovación y el valor añadido, haciendo al sector económicamente viable y resistente a las perturbaciones exteriores y a la competencia de terceros países.
- “Acuicultura inteligente y ecológica” (gestión compartida). Para alcanzar una acuicultura económicamente viable, competitiva y verde que pueda hacer frente a la competencia mundial y proporcionar a los consumidores de la UE productos de alto valor nutricional.
- “Desarrollo territorial sostenible e integrador” (gestión compartida). Para añadir valor a las actividades pesqueras y relacionadas con la pesca y promover la diversificación hacia otros sectores de la economía marítima. Todo ello, para revertir la tendencia a la desaparición de muchas comunidades costeras e interiores dependientes de la pesca.
- “Política Marítima Integrada” (gestión directa centralizada) para respaldar prioridades transversales que generan ahorro y crecimiento, tales como el conocimiento del medio marino, la ordenación del espacio marítimo, la gestión integrada de las zonas costeras y la vigilancia marítima integrada, la protección del medio marino, y la adaptación a los efectos adversos del cambio climático en las zonas costeras.

Además, se incluyen medidas complementarias: recopilación de datos y asesoramiento científico, control, gobernanza, mercados de la pesca (incluidas regiones ultraperiféricas), contribuciones voluntarias a las OROP y asistencia técnica.

Con esta nueva estructura la propuesta sostiene que el nuevo fondo:

- Contribuirá mejor a la Estrategia Europa 2020.
- Tendrá una mayor dimensión social (a través de un elenco genérico de puntos, desde el desarrollo local al apoyo a las flotas costeras artesanales, pasando por la prioridad a los planteamientos colectivos, esto es, a los programas adoptados sobre todo

por las organizaciones de productores, y con una especial referencia al papel de las mujeres en las empresas pesqueras familiares).

- Impulsará una mayor sostenibilidad ambiental (a través de las disposiciones sobre pesca extractiva y acuicultura, así como con posibles apoyos para la eficiencia energética y la reducción de emisiones en equipos e instalaciones⁴⁹).
- Impulsará la innovación y la competitividad de la pesca y la acuicultura.
- Impulsará el desarrollo de la PMI, lo que redundará en una mejor ordenación, conocimiento y gestión del medio marino.
- Simplificará y reducirá las cargas administrativas asociadas al desarrollo y aplicación de las políticas y a la gestión y control de los fondos estructurales.

El documento de reforma de la PPC de la Comisión proponía la supresión de las ayudas al desguace; esto se exponía en un breve pasaje en torno a la contribución del FEMP a la sostenibilidad medioambiental, argumentando que pese a las ayudas públicas destinadas desde 1994 a este fin, estimadas en torno a 1.700 millones de euros, la capacidad de pesca real no ha disminuido en la mayor parte de las flotas de la UE. Como se acaba de explicar, en octubre de 2012 se alcanzó un acuerdo en el Consejo en virtud del cual se mantendrán al menos hasta 2017, aunque de manera limitada, las ayudas al desguace y a la paralización temporal de la flota. Esto parece despejar la cuestión, aunque ha de resolverse también en el Parlamento Europeo y, sobre todo, dependerá de cómo se plasme en el contexto del nuevo marco presupuestario 2014-2020, una vez que se cierre un acuerdo sobre este.

La adaptación de las flotas

La supresión de las ayudas al desguace es un asunto de singular importancia, por lo que supone en el contexto de un cambio radical en el planteamiento de la PPC, en el que se vislumbra la necesidad de apoyar la transición a un nuevo modelo de pesca más integrado, más sostenible y de mayor valor añadido, sin duda, pero en el que en primer lugar se han de alcanzar objetivos y cumplir prescripciones que requerirán la adaptación de la flota y la retirada o —con mayor probabilidad⁵⁰— la sustitución de parte de la capacidad actual. De hecho, esta transición subyace a la propuesta de instrumentación de un mercado de derechos de pesca transferibles. Pero cabe recordar que no hay garantía de una mayor eficacia de este mecanismo, y además que no hay realmente sustento para esa pretendida falta de eficacia en las ayudas aplicadas; el

49 La propuesta recuerda en este punto que la pesca representa a escala mundial en torno al 1,2 por 100 del consumo de combustible, para señalar que el FEMP “apoyará por tanto algunas medidas para atenuar el cambio climático”.

50 Dado que, como se explica en el apartado 2.9 de este capítulo, los datos indican un conocimiento todavía muy limitado de los recursos, incluso de manera general; no hay, por tanto, estudios que detallen de manera suficiente, pesquería por pesquería, cuáles son realmente los excesos de capacidad y a qué flotas afectan.

Tribunal de Cuentas no pide la eliminación de estas ayudas en ninguna de sus recomendaciones a la Comisión y a los Estados miembros.

Es clave garantizar la adaptación de la flota a la nueva PPC, manteniendo aquellas medidas estructurales que se han revelado eficaces, como son las paralizaciones definitivas y temporales de la actividad pesquera. A modo de ejemplo, desde el año 2000 la flota española se ha reducido —según datos oficiales— en un 59 por 100 en número de barcos (lo que equivale a un 48 por 100 en términos de potencia instalada y a un 31 por 100 en arqueo). Esta evolución muestra el esfuerzo realizado en España para la adecuación de la flota a las posibilidades de pesca. Y, sobre todo, recuerda que el ritmo de la evolución hubiera sido mucho más lento si no se hubiera dispuesto de la posibilidad de financiar paradas temporales y retiradas definitivas de la actividad.

Es importante, pues, insistir en la importancia de estas ayudas para el sector pesquero español. Hay que dar continuidad a las medidas que permitan el ajuste estructural de la flota, como las paradas temporales y definitivas y las medidas socioeconómicas de apoyo, así como aquellas medidas de modernización destinadas a mejorar tanto la eficiencia energética de los barcos, con la reducción de emisiones de CO₂ y otras medidas medioambientales, como las condiciones de vida a bordo, con mejoras en cuanto a seguridad y salud en el trabajo. En el caso de la paralización definitiva estas actuaciones se han de dirigir prioritariamente a las flotas cuya capacidad de pesca no sea proporcionada a la capacidad necesaria para asegurar el RMS.

A su vez, en el caso de paradas temporales, se deben priorizar las realizadas en el marco de planes de gestión plurianuales diseñados para asegurar la recuperación del RMS, pero también en el caso de ruptura de acuerdos o reducción significativa de las posibilidades de pesca en el marco de los mismos y por acontecimientos imprevistos y extraordinarios. Es preciso prever mecanismos capaces de adoptar con agilidad y eficacia medidas excepcionales para la flota destinadas a hacer frente a situaciones de crisis, tanto ambientales como económicas. Y la mejor vía para garantizar esa agilidad es establecerlos en el propio Reglamento del FEMP.

El acuerdo alcanzado en el Consejo de octubre contemplaba estos aspectos, al afrontar la financiación para ajustar la capacidad pesquera a los recursos disponibles (incluyendo subvenciones a paradas de la flota, tanto temporales que se prolongarán por un periodo máximo de seis meses por barco entre 2014 y 2020, como definitivas, de aplicación hasta 2017); la financiación de inversiones que no aumenten la capacidad pesquera; y la renovación de motores para conseguir mayor eficiencia energética y menor emisión de gases con efecto invernadero sin incrementar la potencia. El fondo incluirá además ayudas para impulsar la acuicultura, apoyos a favor de los jóvenes e inversiones para diversificar los ingresos de los pescadores mediante el desarrollo de actividades complementarias.

Por otra parte, se pretende mantener las ayudas al almacenamiento destinadas a financiar los costes de la retirada del mercado de productos pesqueros ante una situación de crisis, si bien su porcentaje se irá reduciendo progresivamente desde 2014 hasta su total desaparición en 2019.

Todo ello lleva a insistir en la necesidad de contar con una dotación económica suficiente para el FEMP en sus vertientes de apoyo al despliegue de las medidas previstas en la PPC para alcanzar sus principales objetivos. E igualmente, dada la amplitud de estos, a reclamar la suficiente flexibilidad en el planteamiento del fondo como para ir adaptándose a diferentes contextos, tanto a lo largo del periodo de programación como en cada momento en los distintos países de la Unión.

Respecto al tratamiento en la propuesta para el nuevo fondo de lo relativo a la dimensión social de la PPC, si bien se tratará posteriormente en su propio apartado, es importante aclarar ya que el FEMP resulta decepcionante, toda vez que, por un lado, los objetivos estratégicos no se desarrollan de manera suficiente en sus correspondientes líneas de objetivos específicos, y por otro lado no se recogen medidas de apoyo al empleo en el periodo de transición que originará la nueva PPC.

Escaso desarrollo de la dimensión social: el problema del empleo y el desarrollo local

La propia Comisión Europea reconoce que la reforma supondrá un duro ajuste durante el periodo de transición con pérdidas de trabajo. Para paliar estas pérdidas, el FEMP ofrece distintas posibilidades, pero todas ellas suponen, básicamente, la búsqueda de empleo fuera del sector. Y puesto que se trata de una auténtica “reconversión”, en el mejor sentido posible del término, parece adecuado el establecimiento de medidas dirigidas a la creación de empleo y a la mejora de las condiciones de trabajo en todos los sectores, pero también, sobre todo en las zonas dependientes de la pesca, impulsando la creación de empleo dentro del propio conjunto pesquero (extractivo, acuícola, transformador, comercializador...), tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, y hacer realidad la mejora de la cualificación y de las condiciones de trabajo.

Estos aspectos también se han contemplado en el mencionado acuerdo parcial del Consejo, en particular mediante la diversificación en otros sectores vinculados con la pesca, como actividades de procesado, comercialización o turismo. El planteamiento es positivo, por cuanto parece ser el único capaz de revertir la tendencia a la desaparición de muchas comunidades costeras.

La propuesta del FEMP debe corregirse de manera que sea capaz de contribuir a la mejora de la competitividad y la internacionalización de la pesca, en coherencia con los objetivos de la Estrategia 2020 de la Unión Europea.

Escaso desarrollo de medidas para la mejora de la competitividad y la internacionalización

El actual Reglamento del FEP ha contribuido, en cuanto a la mejora de la competitividad, incidiendo en aspectos que determinan la capacidad para competir de las distintas actividades que integran el sector (calidad, innovación, aplicación de nuevas tecnologías e inversiones en capital productivo) y al cumplimiento de las exigencias derivadas de la reglamentación en materia de seguridad alimentaria y de la legislación ambiental. Así mismo los aspectos relacionados con la promoción del consumo de productos de la pesca han contribuido de forma importante a un mayor conocimiento por parte del consumidor de las cualidades y propiedades beneficiosas de los productos pesqueros.

La apertura y desarrollo de nuevos mercados es también esencial, como se reconoce en la propia Estrategia Europa 2020, especialmente en un mundo globalizado donde la competencia de los países emergentes es cada vez mayor, no solo desde el punto de vista de la oferta de productos, sino también en la demanda de *inputs* básicos y materias primas.

Las estrategias de internacionalización pueden ser muy diversas, pero se pueden resumir en dos grandes grupos: la comercial, basada en la exportación de bienes y servicios como respuesta a la búsqueda de nuevos clientes en los mercados exteriores, por un lado, y la de internacionalización de la actividad productiva, acompañada necesariamente de la inversión directa en el exterior, por otro lado. Hay que citar también las fórmulas de cooperación empresarial como estrategia de internacionalización, que permiten crear las ventajas competitivas necesarias para superar los obstáculos de la salida al exterior, especialmente por parte de las empresas de menor tamaño⁵¹.

El análisis de la internacionalización en el sector pesquero europeo se ve limitado por carencias de información suficiente y sistematizada sobre la realidad de la empresa pesquera internacionalizada y los aspectos vinculados a los procesos de internacionalización, lo que dificulta el conocimiento de los determinantes que influyen en las empresas al desarrollar sus estrategias de exportación e inversión en el extranjero. En los últimos años se han desarrollado algunas bases de datos a nivel comunitario sobre exportaciones, pero sería conveniente establecer un sistema de información coordinado a nivel comunitario que permita mejorar el volumen y la transparencia de la información sobre las inversiones pesqueras en países terceros; ello facilitaría, además, el seguimiento del cumplimiento de esos países en materia de sostenibilidad social y económica.

El eje 2 del actual Fondo Pesquero FEP en la medida 2.3: procesado y comercialización, ha sido un elemento dinamizador de la economía del sector pesquero español, al menos en el momento de su evaluación intermedia, de acuerdo con el informe de la Comisión. El citado informe indica que esa medida ha contribuido al desarrollo del sector en varios Estados miembros, entre ellos España. También destaca el informe

51 Véase, Informe CES 2/2012, *La internacionalización de la empresa española como factor de competitividad*.

que un número significativo de proyectos fueron positivos desde el punto de vista medioambiental.

Los aspectos relacionados con la calidad y la innovación de los productos son importantes para abrir nuevos mercados; asimismo, el FEMP debe contribuir, como el FEP, a mejorar las exigencias medioambientales y de seguridad alimentaria y a asegurar una mejor eficiencia energética, tanto en la pesca y la acuicultura como en la industria transformadora y en la comercialización. Mejorar la seguridad alimentaria más allá de los requisitos que establece la legislación es un reto para el conjunto del sector, que le permitirá estar preparado para atender a las nuevas exigencias de los consumidores y a los requisitos de los países destino de las exportaciones y de las inversiones. Las operaciones que tiendan a estos fines deberían ser igualmente incluidas en el Reglamento.

Los aspectos de desarrollo de nuevos mercados, que se dirigen fundamentalmente a los profesionales del sector, se han dirigido más a la participación que a la organización de eventos de carácter comercial. Pero las ferias, exposiciones y eventos dinamizan la economía de las zonas donde se celebran, creando no solo un beneficio directo para el sector pesquero sino para toda la población de esa región, y contribuyendo así a la diversificación de la actividad económica en las zonas pesqueras, que es uno de los objetivos de la PPC. El FEP preveía entre las medidas a subvencionar la organización de ferias y exposiciones, y no se entiende el motivo para haber eliminado esta previsión en la propuesta sobre el nuevo fondo.

Asimismo, con el objetivo de fomentar la internacionalización de las empresas pesqueras comunitarias, el nuevo FEMP debería contemplar facilidades crediticias y de avales para apoyar al tejido empresarial en las fases de exportación y/o inversión en países terceros.

En lo que se refiere específicamente a los fondos destinados a la industria de transformación la propuesta de la Comisión para el FEMP contempla las inversiones en ahorro de energía o la reducción de impacto en el medio ambiente así como y la transformación de subproductos o especies con bajo nivel comercial. Esto es importante pero no se puede olvidar que las medidas reguladoras y los cambios en los patrones de consumo requieren cada vez más productos, tecnologías y sistemas más eficaces e innovadores. El apoyo a la innovación, recogido para la pesca y la acuicultura, debe extenderse a la industria transformadora. Y la innovación no solo debe aplicarse a los procesos de producción, sino también a la gestión de empresas y a la formación de los trabajadores.

5.2. FICHA FINANCIERA: IMPORTES, OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y MODULACIÓN DE LAS AYUDAS COMUNITARIAS

La ficha financiera que recoge la propuesta (cuadro 16) enumera los objetivos específicos asociados a todo el planteamiento del FEMP. Aporta cifras con un total cercano a

CUADRO 16. FICHA FINANCIERA DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL FEMP

Gestión compartida		Dotación (mill. euros)
Objetivos generales	Objetivos específicos	
Aumentar el empleo y la cohesión territorial.	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento del crecimiento económico, la inclusión social, la creación de empleo y la movilidad laboral en las comunidades costeras y de interior dependientes de la pesca y la acuicultura. - Diversificación de las actividades pesqueras hacia otros sectores de la economía marítima y crecimiento de esta, incluida la atenuación del cambio climático. 	5.506
Impulsar un sector pesquero innovador, competitivo y basado en el conocimiento.	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la consolidación del desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia de conocimientos. - Fomento de la competitividad y la viabilidad de la pesca, en particular de la pesca costera artesanal, y mejora de las condiciones de seguridad y trabajo. - Desarrollo de nuevas competencias profesionales y de la formación permanente. - Mejora de la organización de mercados de los productos de la pesca. 	
Promover una acuicultura innovadora, competitiva y basada en el conocimiento.	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la consolidación del desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia de conocimientos. - Fomento de la competitividad y la viabilidad de las empresas acuícolas, en particular de las pymes. - Desarrollo de nuevas competencias profesionales y de la formación permanente. - Mejora de la organización de mercados de los productos de la acuicultura. 	
Fomentar una pesca sostenible y eficiente en cuanto a la utilización de los recursos.	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción del impacto de las actividades pesqueras en el medio marino. - Protección y recuperación de la biodiversidad y de los ecosistemas marinos, incluidos los servicios que prestan. 	
Fomentar una acuicultura sostenible y eficiente en cuanto a la utilización de los recursos.	<ul style="list-style-type: none"> - Potenciación de los ecosistemas relacionados con la acuicultura y fomento de una acuicultura eficiente en cuanto a la utilización de los recursos. - Promoción de una acuicultura con un alto nivel de protección del medio ambiente, de bienestar y sanidad animal y de salud y protección públicas. 	
Favorecer la aplicación de la PPC.	<ul style="list-style-type: none"> - Aportación de conocimientos científicos y recopilación de datos. - Apoyo al control y la observancia, fomento de la capacidad institucional y de una administración pública eficiente. 	

(Continúa en la página siguiente)

Gestión directa		Dotación
Objetivos generales	Objetivos específicos	(mill. euros)
Actividad pesquera basada en la innovación y el conocimiento.	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la organización de mercados de productos de la pesca (Observatorio). 	975
Actividad pesquera sostenible y eficiente cuanto a la utilización de los recursos.	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la aportación de conocimientos científicos y de la recopilación de datos para la gestión sostenible de la actividad pesquera. - Mayor cumplimiento a través del control. 	
Desarrollo y aplicación de la PMI.	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de instrumentos intersectoriales para mejorar la elaboración de políticas (ordenación del espacio marítimo, vigilancia marítima integrada, conocimiento del medio marino). - Fomento de una integración de políticas que permita llevar a cabo una gestión sostenible y transfronteriza/basada en los ecosistemas de las cuencas marítimas europeas. 	
Gobernanza de la PPC y la PMI.	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de la gobernanza integrada de la PPC y de los asuntos marítimos y costeros. - Mayor impulso y optimización de la participación de los grupos de interés en la gestión de la actividad pesquera y en la acuicultura, proporcionando ayuda financiera de la Unión a los consejos consultivos. - Concesión de ayuda para financiar los gastos de las actividades de información y comunicación relacionadas con la PPC y la PMI y los gastos de los expertos y de los representantes de los grupos de interés que participen en reuniones de la Comisión sobre asuntos relativos a la PPC y la PMI. 	
Asistencia técnica		72
Acuerdos pesca sostenible y OROP		968
<i>Gasto administrativos DGMARE</i>		103
Total		6.700

Fuente: elaboración propia con la propuesta de 2 de diciembre de 2011, COM (2011) 804 final.

6.700 millones de euros para el periodo 2014-2020, de los cuales algo más de 5.500 corresponderían a operaciones en gestión compartida y 975 en gestión directa. A ello se añadirían cerca de 1.000 millones para acuerdos de pesca sostenible y para la participación de las OROP.

Para valorar estos totales al compararlos con la dotación del anterior FEP hay que recordar que por un lado el nuevo fondo recoge también la PMI y, por otro lado, que la reforma de la PPC debe hacer realidad un ambicioso planteamiento: la adopción de un modelo integrado y potente de economía marítima; esto sin duda requiere reordenar varias de las prioridades recogidas en las propuestas de la Comisión, pero, desde luego, también implica que se requerirían más recursos. Un aspecto conexo es el reparto por países, esto es, los criterios de distribución de los fondos entre los Estados miembros, y en concreto la necesidad de incorporar en ellos el tamaño global de la flota y el destino de las capturas.

Además de los objetivos específicos, la propuesta recoge, en los programas de gestión compartida, los porcentajes de cofinanciación que serán la referencia en los futuros programas operativos que adopte la Comisión. En general, el porcentaje máximo de contribución del FEMP será del 75 por 100 del gasto público subvencionable, y el mínimo será del 20 por 100, aunque esto se modula con ayudas de hasta el 100 por 100 para determinadas líneas, como la ayuda al almacenamiento. A su vez, para los Estados miembros el mínimo de la ayuda pública será del 20 por 100 y el techo del 50 por 100, aunque de nuevo se recoge la posibilidad de incrementarla hasta el 100 por 100 en una serie de casos tasados, algunos de ellos por la naturaleza del beneficiario y otros por el carácter del proyecto o programa, con el 100 por 100 para casos como el carácter innovador del proyecto o como el grado de repercusión de este en el interés general.

La intensidad específica de las ayudas se modula, asimismo, en función de determinados supuestos (cuadro 17), por ejemplo elevándola en el caso de la pesca costera artesanal, o en la promoción y ejecución de los programas por organizaciones de productores y de pescadores, así como reservando el mayor nivel de la intensidad a las pymes, entre otras.

Por lo que hace a la mayor intensidad de las actuaciones de la PPC sobre la pesca artesanal, que es el objetivo que trasluce la modulación de las ayudas del FEMP, sería importante llevar a cabo dos importantes correcciones en el paquete de la reforma, para garantizar una mayor eficiencia de esta modulación. En primer lugar, como ya ha señalado en el apartado 2 del capítulo II, es necesario introducir una definición menos simplista que la adoptada inicialmente, solo basada en la eslora de las embarcaciones. Y en segundo lugar, por lo que hace al propio diseño del FEMP, sería adecuado incorporar algunos artículos destinados a promover medidas concretas que aborden su realidad diferenciada de las otras modalidades pesqueras. En este sentido, en los debates actuales del Reglamento se han manejado diferentes iniciativas que sería positivo incorporar en la

CUADRO 17. INTENSIDAD ESPECÍFICA DE LAS AYUDAS DEL FEMP

Tipo de operaciones	Puntos porcentuales (+/-)
Pesca costera artesanal	+25
Islas griegas más alejadas	+35
Regiones ultrapeiféricas	+35
Operaciones ejecutadas por organizaciones de pescadores u otros beneficiarios colectivos fuera del capítulo III del título V	+10
Operaciones ejecutadas por organizaciones de productores o asociaciones de organizaciones de productores	+20
Operaciones con arreglo al artículo 78 “Control y observancia”	+30
Operaciones con arreglo al artículo 78 “Control y observancia” vinculadas a la pesca costera artesanal	+40
Operaciones ejecutadas por empresas no incluidas en la definición de pyme	-20

Fuente: Anexo 1 de la propuesta de Reglamento de 2 de diciembre de 2011, COM (2011) 804 final.

redacción final, tales como la posibilidad de apoyar planes de comercialización, de mejora de la gestión y control de las condiciones de acceso a las distintas zonas pesqueras, de fomento de la organización de la cadena de producción, transformación y comercialización, y de mejora de las aptitudes profesionales, entre otras.

Quizá lo más importante es, como antes se apuntó, que el fondo cuente con mecanismos capaces de dotarle de flexibilidad, de “permeabilidad” entre objetivos para ir adaptándose a distintos contextos.

Entrando ya en los objetivos específicos que se recogen en la propuesta del FEMP, cabe hacer algunas observaciones para contribuir a mejorar la configuración definitiva del marco financiero que permitirá hacer efectivos los objetivos de la PPC y la PMI.

- En primer lugar, dado que el objetivo primordial del fondo debe ser el apoyo equilibrado a los objetivos económicos, sociales y ambientales de la futura PPC, deberían mantenerse, como ya se señaló antes, medidas estructurales capaces de garantizar la adaptación del sector, entendido en su sentido más amplio, y su transición hacia un modelo que debe ser, según se colige de la filosofía de la reforma, ambientalmente sostenible, económicamente competitivo, socialmente integrador y generador de desarrollo local, capaz de aportar mayor valor añadido y de proveer a los consumidores europeos de alimentos con altos estándares de calidad y seguridad.
- En este mismo sentido, la apuesta por el desarrollo local en zonas dependientes de la pesca debe priorizar el apoyo a la búsqueda de actividades económicas alternativas, pero dentro del propio sector pesquero, como la comercialización de los productos, el turismo pesquero o las actividades de colaboración medioambiental o científicas.
- De hecho, uno de los aciertos de la propuesta estriba en la importancia que otorga a las áreas dependientes de la pesca y a la necesidad de establecer sinergias con

otros fondos europeos, No obstante, es preciso insistir en la necesidad, reconocida por el acuerdo del Consejo de Octubre, de que los fondos del FEMP incidan directamente en el sector pesquero y promuevan de modo prioritario la diversificación de actividades dentro del propio sector. Un buen ejemplo de ello, con algunos proyectos designados por la Comisión Europea como buenas prácticas, radica en los grupos de acción local de pesca creados en España, con actuaciones dirigidas a la sostenibilidad pesquera en varias zonas costeras, que incorporan iniciativas de turismo, medio ambiente y otros servicios desde la perspectiva de la diversificación de la propia pesca.

- Es imprescindible revisar la propuesta para garantizar un elevado nivel de apoyo a la comercialización y a la transformación, actualmente restringido a las especies con escaso o nulo interés comercial, a los subproductos y a los productos procedentes de la acuicultura ecológica. Como ya se ha apuntado, el sector pesquero no puede excluir la transformación y la vertiente comercial: son actividades estrechamente interconectadas, al punto de constituir un conjunto único, un complejo, similar al agroalimentario. Si no se asume esta circunstancia, no se logrará el despegue definitivo de actividades clave, como la acuicultura, pese a que se les proporcione un elevado apoyo; y se dificultará gravemente la puesta en valor del total de los desembarques, necesaria para impulsar la supresión de los descartes.
- Una vía para hacer efectiva esta línea sería la de establecer ayudas específicas para las microempresas y las pymes en estos subsectores. Desde el punto de vista del desarrollo local, y también en la perspectiva de la dimensión social del sector pesquero, esta aproximación sería además, plenamente coherente con los objetivos planteados en la reforma de la PPC.
- En otro orden de cosas, las ayudas al almacenamiento deberían continuar, y mantener su intensidad, durante todo el periodo de programación. Este será el único mecanismo de intervención y regulación que permanecería una vez aprobado el Reglamento de la OCM, y por tanto la salvaguarda última ante oscilaciones excesivas de precios e incluso ante situaciones críticas de desabastecimiento en ciertos mercados.
- Deben mantenerse las ayudas para la mejora de equipamientos en puertos, lugares de desembarque y lonjas de pescado, para tener en cuenta —tal como dice el Comité de las Regiones en su dictamen⁵² sobre el FEMP— la evolución evidente e inevitable de los lugares de trabajo de los buques.
- Cabe reiterar, finalmente, que el FEMP debe recoger de manera suficientemente desarrollada el tratamiento de la dimensión social de la PPC; entre otros, con

52 Dictamen del Comité de las Regiones-Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, DOUE, 18 de diciembre de 2012; enmienda 21 (al artículo 41).

medidas de apoyo al empleo en el periodo de transición, en el que la propia Comisión Europea reconoce que la reforma supondrá un duro ajuste, con pérdidas de trabajo. Puesto que se trata de una auténtica “reconversión”, parece adecuado el establecimiento de medidas dirigidas a la creación de empleo y a la mejora de las condiciones de trabajo en todos los sectores, pero también, sobre todo en las zonas dependientes de la pesca, impulsando la creación de empleo dentro del propio conjunto pesquero (extractivo, acuícola, transformador, comercializador...), tanto por cuenta propia como por cuenta ajena; se trata de buscar estrategias de diversificación y de hacer realidad en todos los casos la mejora de la cualificación y de las condiciones de trabajo.

6. La industria transformadora

Ya se señaló en el capítulo I que la industria transformadora de productos de la pesca y la acuicultura española ha tenido desde sus orígenes una gran importancia socioeconómica en la UE y especialmente en España, sobre todo en zonas altamente dependientes de la pesca, como Galicia, Cantabria y País Vasco, donde se ha desarrollado una importante actividad industrial transformadora que ha llevado a liderar la producción en la Unión Europea y a ser el segundo productor mundial de conservas de pescados y mariscos y el primero de la UE en el sector del pescado congelado.

Se trata de un sector complejo, que comprende un amplio abanico de actividades, entre ellas: las industrias elaboradoras, destinadas a la preparación de pescado (fileteado, embarquetado, etc.), tanto en fresco o refrigerado como congelado, y tanto en pescado como en crustáceos y moluscos, así como las líneas de producción de platos preparados y precocinados; las industrias de preparación de pescado seco, salado, en salmuera y la fabricación de ahumados; y la industria de la conserva y semiconserva. También se incluyen la producción de harinas y aceites de pescado, en su mayoría no destinadas a consumo humano, en la denominada “industria reductora”, con un volumen de producción nada desdeñable.

6.1. FOMENTAR LA COMPETITIVIDAD Y LA INTEGRACIÓN CON EL SECTOR PESQUERO:

COMPETITIVIDAD, INNOVACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA TRANSFORMADORA

En general, la industria transformadora de productos de la pesca, el marisqueo y la acuicultura se caracteriza por ser un sector reconocido por sus estándares de calidad e imagen de sus productos en los mercados internacionales. Es además un conjunto altamente internacionalizado, de gran vocación exportadora en productos finales y fuerte importación de materias primas. Los datos de España ilustran la importancia del sector para el conjunto de la economía. Dentro del conjunto (cuadro 18) los dos principales subsectores son los congelados y las conservas, con un valor añadido en 2010 de, respectivamente, 1,24 y 1,90 millones de euros.

En los últimos años, por otro lado, es visible la apuesta por la innovación y el desarrollo de nuevos productos para adaptarse a los nuevos hábitos de los consumidores, añadiendo valor a los productos de la pesca y la acuicultura. Esto no significa que se haya abandonado la tradición más artesanal, pero sí que se trata de una estrategia de refuerzo de las distintas vertientes competitivas que se presentan hacia el futuro, y que debe ser apoyado también desde la PPC, tanto porque sus buenos resultados son indisolubles de los que se alcancen en promover una pesca y una acuicultura sostenibles, eficientes y de alta calidad, como porque su implantación en el tejido socioeconómico lo sitúa en el centro de las estrategias de desarrollo de las zonas costeras altamente dependientes de la pesca.

En toda la UE, la localización espacial de la industria indica que esta se concentra en zonas costeras especialmente dependientes de la pesca. De nuevo el ejemplo español es claro. Galicia es el caso más relevante, al ser la principal zona productora, con el 85 por 100 del tejido empresarial en las conservas y el 47 por 100 en los congelados. Otras regiones en las que la industria está ubicada son Cantabria, País Vasco, Andalucía, Cataluña e, incluso (en el segmento de los congelados) la Comunidad Valenciana. Si se atiende al detalle industrial, la mayor parte corresponde a pymes, muy integradas en esta dimensión territorial, pero muy activas en comercio exterior, y con algunas empresas líderes en sus respectivos segmentos, que cuentan con una fuerte imagen de marca y que presentan un alto grado de especialización, automatización e integración “hacia atrás” del proceso productivo.

En este panorama, el principal potencial de desarrollo del sector se centra en tres aspectos, todos ellos relacionados con el comercio exterior de la UE: el acceso a nuevos mercados para incrementar las exportaciones; el establecimiento de normas claras para lograr una competencia leal en el mercado comunitario con los productos de

CUADRO 18. PRODUCCIÓN EN LAS INDUSTRIAS TRANSFORMADORAS DE LA PESCA, 2010

(Miles de euros y toneladas)

Productos	Industrias del congelado	
	Valor (miles de euros)	Cantidad (tm)
Pescado	471.662	417.230
Crustáceos	314.573	101.572
Moluscos	453.483	127.435
Total congelado	1.239.718	646.237
	Industrias de la conserva	
	Valor (miles de euros)	Cantidad (tm)
Pescado	1.632.768	309.355
Crustáceos	32.262	5.139
Moluscos	238.073	39.333
Total conservas	1.903.103	353.827

Fuente: elaboración a partir de INE, *Encuesta Industrial Anual de Productos 2010*.

terceros países, a fin de preservar e incluso incrementar la cuota de mercado en el ámbito de la UE, el principal mercado del mundo para los productos de la pesca y la acuicultura; y asegurar el abastecimiento de materias primas en condiciones competitivas de mercado mundial, asegurando tanto en la exportación como en la importación el cumplimiento de las exigencias derivadas de los estándares de calidad, seguridad alimentaria y cumplimiento de las normas ambientales y sociales que imperan en el mercado interior, así como el cumplimiento de las normas exigidas por la UE para la importación.

Para todo ello es imprescindible desarrollar políticas efectivas que garanticen la viabilidad, competitividad futura y supervivencia de la industria comunitaria. Este es el principal condicionante, desde el punto de vista de la competitividad, para el desarrollo del sector. Y ciertamente está en estrecha conexión con la aplicación de la nueva PPC. De hecho, en la UE se importa más de un 62 por 100 de lo que se consume, por lo que tanto la mejora y simplificación de los mecanismos de *import/export* como el impulso a la eficiencia y a la integración competitiva de las cadenas logísticas, en primer lugar y principalmente en puertos y lonjas, es vital para aumentar la competitividad de las empresas.

Por tanto, desde el punto de vista de la competitividad, la reforma no debería excluir al sector, tanto en determinados aspectos organizativos (como por ejemplo en lo relativo al Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura) que pueden tener fuerte repercusión negativa como al articular el sistema de apoyos financieros que dibuja el FEMP y, desde luego, al abordar la dimensión social y la dimensión exterior de la PPC.

Pese a ello, la reforma apenas dedica atención a estas actividades, por lo que cabe proponer que se revise este extremo. Teniendo en cuenta su importancia económica y social, especialmente relevante en las zonas dependientes de la pesca, y considerando que muchas de ellas se encuentran en las regiones periféricas y alejadas de los centros de consumo, es necesario introducir un capítulo que recoja claramente las vías de apoyo, especialmente en lo que se refiere a la mejora de su competitividad en áreas tales como el abastecimiento de materia prima, la mejora en los costes de transporte (especialmente en regiones periféricas), la reducción de los costes energéticos, la formación, la I+D+i, y la promoción.

De igual forma, es imprescindible, para que exista una competencia leal en el mercado de productos transformados de la pesca en la UE, que todos los operadores, tanto comunitarios como de terceros países, queden sujetos al cumplimiento de los estándares comunitarios en cuanto a las reglas higiénico-sanitarias, de seguridad alimentaria, laborales (teniendo en cuenta el marco establecido por los convenios de la OIT de seguridad y salud en el trabajo), medioambientales y de respeto a los recursos. Pero también trazabilidad y procedencia de las materias primas, de un correcto etiquetado de los productos de la pesca y la acuicultura, entre otros, debiendo ser rigurosos en el control del cumplimiento de todos estos aspectos y adoptando las medidas sancionadoras

precisas en caso de detectarse incumplimientos de las mismas. La mayoría de estos aspectos son transversales. Y, desde luego, recaen en el ámbito de la PPC, lo que acentúa la necesidad de incorporar el sector transformador en el planteamiento de la reforma.

Asimismo, es necesario el mantenimiento de un sistema arancelario adaptado a las especificidades y sensibilidad de los productos, dado su carácter de instrumento legítimo para regular y controlar las importaciones de productos de terceros países y la explotación sostenible de los recursos marinos, máxime si consideramos que la liberalización del acceso al mercado de la UE para los productos de la pesca y de la acuicultura importados está ya muy avanzada como resultado de la política comercial llevada a cabo por la Comisión Europea en los últimos años. Todo ello, junto a la propia dimensión social del sector, le dotan de su carácter estratégico, y explican que sea coherente proponer la regulación de este ámbito. Se trata simplemente de establecer unas reglas de juego comunes que deban ser cumplidas de forma igualitaria por todos los operadores que concurren al mercado de la UE.

6.2. COMPENSAR EL IMPACTO DE LA TRANSICIÓN

Hay que reiterar la necesidad de un mayor apoyo a las industrias de la transformación, dando un mayor nivel de desarrollo y concreción a estas actividades en los Reglamentos que soportarán la nueva PPC. Tanto desde el punto de vista de la oferta como por las conexiones entre su empleo y los objetivos y medidas de la PPC, estas industrias son parte indisoluble del sector y no es suficiente, por tanto, que puedan recibir apoyo de otros fondos europeos, donde su peso específico se verá subordinado al que tienen otros sectores alimentarios. Es necesario reforzar en el FEMP la transformación pesquera.

Además, la PPC ha tenido y sigue teniendo un gran impacto social no solo en las tripulaciones de los buques pesqueros y los pescadores, sino también en el empleo del sector de industria de transformación de productos pesqueros y acuícolas. Esta realidad se observa sobre todo en las regiones costeras donde a menudo hay pocas alternativas de empleo. Y es especialmente relevante cuando, como es el caso, se trata en un porcentaje muy elevado de casos de mujeres relativamente poco cualificadas, que juegan además un papel importante en la fijación de población local.

Los trabajadores de la industria de transformación del pescado y la acuicultura de la Unión Europea deben pues ser reconocidos e incluidos en la reforma de la PPC y en el FEMP como parte integral de la cadena de suministro pesquero de la Unión Europea en las mismas condiciones que los pescadores, e integrarse plenamente en la definición de “pesca comunitaria”.

Es una prioridad incluir en el ámbito de los objetivos del FEMP algunas iniciativas específicas para preservar y crear empleos de calidad en el sector transformador, y una de las formas de generar empleo es fomentar la competitividad de la industria y facilitar la formación de sus trabajadores, aspecto que no tiene en cuenta

la reforma de la PPC, que no contempla medidas suficientes para la formación en el marco de la industria.

Como se verá más adelante (en el apartado 7, sobre la dimensión social), debería además destinarse nuevos fondos para aquellos trabajadores de la industria de la transformación que pudieran resultar desplazados por los planes de reducción de las capturas y por las retiradas de capacidad de las flotas, pues la propuesta de la reforma no contempla medidas alternativas y adecuadas para ellos.

La crisis económica y financiera, el hecho de que varias actividades de transformación del pescado se hayan deslocalizado (como en el caso de Alemania, Dinamarca o el Reino Unido) en busca de menores costes de producción (aunado a la dificultad de obtener acceso al crédito para invertir en la modernización y el desarrollo del sector, especialmente para las pymes) y una competencia más intensa de los productos importados de terceros países, han reducido la capacidad de la industria de la UE.

6.3. CONTRIBUIR AL DESARROLLO DEL NUEVO MODELO PESQUERO PREVISTO EN LA REFORMA

Desde el punto de vista de su papel en la demanda, que es una pieza clave en la conexión entre pesca sostenible (incluida la acuicultura), dimensión social y desarrollo local para las zonas costeras, es necesario insistir en la necesidad de que la industria transformadora se apoye a través del FEMP. En su forma actual, el artículo 72 de la propuesta relativa a dicho fondo prevé la ayuda a la inversión para la industria de la transformación solamente en el caso de iniciativas medioambientales, de ahorro de energía, o de pesca sostenible. Aun cuando estas áreas son de crucial importancia, este enfoque no es suficiente para hacer frente a los grandes desafíos que plantean el sector y sus profundas implicaciones sociales.

Por tanto, se insta a que el FEMP abarque, valore, incluya y beneficie a toda la cadena de suministro de la pesca comunitaria, incluidos los trabajadores. Para ello cabe formular algunas propuestas básicas, que estarían además en consonancia con la Estrategia Europa 2020 y con la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos de la Unión Europea:

- Renovar las instalaciones de producción, hacerlas más respetuosas con el medio ambiente y mejorar su sostenibilidad, aumentar la eficiencia energética, mejorar la utilización de especies poco aprovechadas, subproductos y deshechos, desarrollar, producir y comercializar nuevos productos y emplear nuevas tecnologías y métodos de producción.
- Mejorar la salud y la seguridad, así como las condiciones de trabajo, en la transformación del pescado.
- Diversificarse en nuevos productos, apoyo a la investigación y desarrollo en el sector, facilitando el acceso a la innovación de las empresas, actividades de formación sobre

técnicas avanzadas, procesos nuevos o perfeccionados o sistemas de organización nuevos o perfeccionados.

- Mejorar la calidad del producto, la trazabilidad, la información y la comercialización para el consumidor.
- Potenciar las actividades dirigidas a la promoción y el aumento del consumo de productos de la pesca y la acuicultura.
- Adaptar los currículos de las enseñanzas técnico-profesionales relativas al sector de acuerdo con las necesidades de la industria, mediante la creación de puentes entre las universidades y los centros de formación profesional y las industrias de la transformación del pescado y la acuicultura.

7. La dimensión social

En el apartado 3 del capítulo II se subrayó que una de las más notables carencias en el planteamiento inicial de la reforma fue la falta de tratamiento, comenzando por el propio Libro Verde, de la denominada dimensión social de la PPC. Las repercusiones sobre el empleo y la cohesión social derivadas de la transición al nuevo modelo de pesca, por un lado, y el desarrollo de las comunidades costeras, por otro lado, apenas se abordaban en esta política, fiando su desarrollo al contexto de la PMI y de la política de cohesión de la UE. Tampoco se establecía ningún vínculo entre la necesidad de mejorar la eficiencia en todas las actividades del sector y la mejora de las cualificaciones y de las condiciones de trabajo, para trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena.

Posteriormente, la Comisión aportó un documento relativo a la dimensión social de la PPC que fue abordado en el Consejo de Pesca de abril de 2012, donde los Estados miembros tuvieron la oportunidad de intercambiar opiniones sobre esta dimensión y su financiación a través del FEMP. La posición de la Comisión a este respecto se fundamenta en que la sostenibilidad social constituye uno de los objetivos principales de la nueva PPC, y que se materializa en los cinco objetivos de medio y largo plazo que antes se citaron, que estarían ya recogidos en la propuesta de reforma.

Pero revisando el paquete legislativo que se pretende modificar y los instrumentos que se van a poner en marcha, se comprueba que el desarrollo medioambientalmente sostenible y la diversificación de las actividades pesqueras hacia otros sectores productivos parece que tienen más peso que el desarrollo del sector pesquero en sí mismo. Por tanto, la dimensión social, incluso aceptando este planteamiento de la Comisión, no tendría el mismo peso que las otras grandes dimensiones de la reforma, comenzado por la de la sostenibilidad ambiental.

Lamentablemente, el enfoque sigue siendo superficial y no plantea ninguna propuesta concreta para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los pescadores, en

particular los que trabajan por cuenta ajena; no considera tampoco las consecuencias que los cambios tendrían sobre esta categoría de trabajadores, y excluye a las personas que trabajan en las industrias transformadoras. Y ello a pesar de que⁵³, con datos de Eurostat, el empleo en el sector se habría reducido un 20 por 100 entre 2001 y 2010, hasta las 203.000 personas ocupadas en ese último año, y solo un 40 por 100 de este empleo sería por cuenta propia.

Por eso, la propuesta debería modificarse para recoger una auténtica política social para el conjunto del sector, que abordase las necesidades de empleo y bienestar de todos los trabajadores: los que se ocupan por cuenta propia, y también los que trabajan por cuenta ajena; los que se emplean en el sector extractivo y acuícola, y también los de las industrias transformadoras; y no solo a medio y largo plazo, sino también a corto plazo.

Esto se traduce en cinco grandes líneas a incorporar en el planteamiento de la reforma:

- La mejora de las condiciones de trabajo, como objetivo prioritario en el marco de la Estrategia Europa 2020, y como medio para revertir la tendencia al declive detectado en el sector por su falta de atractivo.
- La mejora de la formación, como mecanismo imprescindible para impulsar la generación de un modelo eficiente, diversificado y de mayor valor añadido en el nuevo modelo de explotación sostenible de los recursos marinos, que necesariamente ha de estar basado en las personas.
- El fomento del trabajo femenino en el sector de capturas, tanto en bajura como en altura.
- La protección de las personas que trabajan, durante la transición a ese nuevo modelo.
- La garantía de un elevado cumplimiento de los estándares europeos en todos los segmentos y actividades, incluso las más internacionalizadas, supeditando en su caso las ayudas públicas a ese cumplimiento.

Por otro lado, el desarrollo del diálogo social a todos los niveles es una prioridad para el sector, y así debería recogerse en la PPC, especialmente considerando el hecho que en ciertos Estados miembros la representación de los interlocutores sociales es escasa y el diálogo es bipartito o tripartito. La propuesta, por el momento, no contiene estrategia alguna para promover ese tipo de diálogo.

53 Dictamen del CESE sobre el paquete de la reforma de la Política Pesquera Común (Diario Oficial de la Unión Europea, 2012/C 181/33).

7.1. IMPULSAR EL EMPLEO DE CALIDAD Y MEJORAR LAS CONDICIONES DE TRABAJO

La falta de atractivo del sector para los jóvenes se ha debatido extensamente en los últimos años, y el origen del problema se ha atribuido principalmente a la mala imagen del sector. Pero la falta de atractivo se debería sobre todo a las duras condiciones del trabajo y a la inestabilidad de las actividades de pesca. Por eso, tanto la creación de sistemas integrados de formación marítima-pesquera, que elevaran la cualificación de los trabajos y mejoraran la empleabilidad de las personas a medio y largo plazo, como el establecimiento de normas y mecanismos para impulsar mejores condiciones de trabajo ayudarían a mantener el empleo en el sector y beneficiarían a las regiones costeras.

El desarrollo de la PPC como parte de una economía marítima-pesquera de base más amplia es sin duda un objetivo deseable; pero precisamente por ello debería ir seguido de propuestas concretas. Hasta la fecha, pese a los ambiciosos planes planteados por la PMI, no se consideraba que la pesca fuera un sector prioritario en este contexto. Una mejor integración de la política de pesca en el marco marítimo debería incluir aspectos tales como la formación y la creación de una trayectoria marítima que mejoraría la situación de los mercados laborales de este sector. Un enfoque de dichas características sería beneficioso para las comunidades costeras y ayudaría a impulsar la generación de empleo de calidad, más cualificado y diversificado, en el sector marítimo-pesquero.

*Generación de empleo
de calidad*

Asimismo, en cuanto a la generación de empleo de calidad se deben apoyar iniciativas que traten de propiciar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la pesca. En concreto, como se acaba de decir, se debería apoyar la participación de la mano de obra femenina en el sector de capturas. Al respecto, el FEMP debe dotar líneas concretas que faciliten la formación y capacitación de la mano de obra femenina para realizar estas actividades, además de prever ayudas para adaptarse a la presencia de tripulaciones mixtas en los buques.

De hecho, la formación y otras medidas destinadas a promover la creación de empleos de calidad debería alcanzar a los distintos segmentos de la flota extractiva, a la acuicultura y a las actividades auxiliares de la pesca, así como a la industria transformadora. Es preciso insistir, además, en un enfoque integrado, por lo que debieran recogerse medidas de complementariedad entre la formación de los trabajadores, la formación gerencial de los empresarios y los trabajadores por cuenta propia, los estímulos a la innovación y el desarrollo de las redes logísticas y comerciales.

En este punto hay que recordar, además, que los interlocutores sociales a nivel europeo están realizando esfuerzos considerables para contribuir a la racionalización y a la adaptación de la formación y de las capacidades a los cambios que afectan al sector. Por tal motivo, debieran disfrutar del claro respaldo de la PPC a través del instrumento financiero previsto.

La acuicultura, en especial bajo un enfoque de sostenibilidad ecológica, puede impulsar la sostenibilidad de la pesca y al tiempo impulsar la creación de empleo cualificado y de calidad, especialmente en las regiones costeras. Por tanto, también desde el punto de vista de la dimensión social sería positivo el enfoque recogido en la propuesta de reforma para el desarrollo de este tipo de acuicultura. Pero no existen, y deberían incorporarse, disposiciones destinadas a mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores empleados en la acuicultura, en especial las relativas a normas de seguridad y salud, relacionadas además con el uso de productos químicos y farmacéuticos (dioxinas, antibióticos, etc.) en la alimentación de los peces. Este es un aspecto importante en la estrategia de la PPC, y tendría que integrarse plenamente en las propuestas sobre la PPC y sobre el FEMP.

La ratificación por la UE del Convenio 188 de la OIT, para la que recientemente se ha alcanzado un acuerdo entre los interlocutores sociales y la Comisión⁵⁴ sin duda representará un paso hacia adelante hacia el establecimiento de mejores condiciones de trabajo en el sector.

Mejora de las condiciones de trabajo: ratificación del Convenio 188

Este Convenio (que se complementa con la Recomendación 199) recoge y completa otros convenios de la OIT ya vigentes, y fija los requisitos mínimos para trabajar a bordo de buques pesqueros, en relación con aspectos como el alojamiento y la alimentación, la seguridad e higiene, la asistencia médica, las condiciones contractuales y la seguridad social. Permitirá, por tanto, establecer un terreno de juego nivelado a escala mundial, ampliará ciertas medidas de protección para alcanzar a los autónomos e impondrá la posibilidad de que el Estado rector del puerto pueda realizar inspecciones. Y dado que, si bien fue adoptado por la Conferencia General de la OIT en junio de 2007, aún no ha entrado en vigor al deber ser ratificado por al menos diez signatarios, es muy positivo que la UE inicie este proceso.

La ratificación del Convenio 188 es, por tanto una buena noticia para la dimensión social de la pesca en la UE. Sin embargo, su entrada en vigor tendrá un impacto limitado en la mejora de las condiciones de trabajo para los pescadores dependientes en la UE, donde la mayor parte de las normas existentes son ya más exigentes que las que impone el Convenio. Por eso se estima que se puede ir más allá en la reforma de la PPC. Y algunos datos sobre el sector recuerdan que las condiciones de trabajo son especialmente duras. Según la propia Comisión Europea, el riesgo de accidentes que provocan lesiones o la muerte es 2,4 veces mayor en el sector de la pesca marítima que el valor medio de todos los sectores de la UE. La pesca representa el 7 por 100 del total de víctimas mortales en el lugar de trabajo en todo el mundo, cuando su peso en el empleo mundial es solo un 0,2 por 100 del total de la mano de obra de la UE.

54 Véase Comisión Europea, “Pesca: un primer Acuerdo Social Europeo”, en *Pesca y Acuicultura* núm. 57, agosto 2012.

Mientras que los accidentes en el puesto de trabajo siguen siendo un problema principal en el sector, no se plantea ninguna medida en la reforma de la PPC para alentar al sector y a los Estados miembros a mejorar la preocupante situación actual. No se menciona nada, por ejemplo, acerca de los posibles incentivos ni de las medidas activas para promover la modernización de la flota para hacer que los buques de pesca sean un lugar más seguro de trabajo y para promover la formación. Además, la mayor parte de las reglas de la UE sobre salud y seguridad en la pesca únicamente son de aplicación en una parte muy limitada de la flota, habida cuenta que no abarcan a las pequeñas embarcaciones de pesca.

Por otro lado, en la mayor parte de los Estados miembros existe una escasez de inspecciones del trabajo en el ámbito de la pesca: la peculiaridad del lugar de trabajo hace que sea más difícil realizar controles que en otros sectores. Por esta razón, deben realizarse esfuerzos para sumar a los esfuerzos de control reforzados con respecto al cumplimiento de las normas de la PPC con las inspecciones laborales. La intención expresada por la Comisión de cooperar con la OIT para promover un proyecto piloto destinado a formar inspectores de la UE en las normas de control del Estado rector del puerto debe entenderse como un importante paso hacia delante y debe ir acompañado de iniciativas similares.

Es en todo caso, disponer del marco jurídico es solo un primer paso. Los Estados miembros de la UE deben garantizar, mediante controles e inspecciones, que se cumplen las normas. Esto claramente es aplicable no solo a los buques pesqueros que enarbolan pabellón de un Estado miembro de la UE, sino también a los buques que enarbolan pabellón de Estados que no han ratificado el Convenio, cuando hagan escala en un puerto de la UE.

La Comisión señala que ayudará a los Estados miembros a desempeñar sus funciones. Además, se compromete a que el FEMP (y hasta entonces el fondo actualmente vigente) ayudará financieramente a la industria pesquera para mejorar la seguridad a bordo de los buques y para que los trabajadores asistan a cursos específicos de formación. Estos compromisos deberían recogerse en una nueva redacción tanto del Reglamento Base como, sobre todo, del Reglamento del FEMP.

7.2. ELEVAR LAS GARANTÍAS: CONDICIONAR LAS AYUDAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS

SOCIALES

Las propuestas sobre los futuros Reglamentos de pesca hacen obligatorio que los beneficiarios de la ayuda financiera concedida en el marco del nuevo Fondo (ya sean Estados u operadores del sector privado) se ajusten a los objetivos y normas de la PPC (Reglamento sobre la pesca ilegal no declarada y no reglamentada y la recopilación de datos). Pues bien, sería importante, en el desarrollo de una auténtica dimensión social de la PPC, que también se condicione la percepción de ayudas del FEMP por parte de las empresas a la plena conformidad con la legislación laboral, los convenios colectivos

que le son de aplicación al sector y a la generación de empleo decente, así como, con las normas fundamentales de la OIT.

Una cuestión algo distinta es la de las empresas u operadores privados que venden productos transformados en Europa, pero que deslocalizan parte de esa producción. Habría que establecer salvedades, como la transformación deslocalizada de productos que forme parte de acuerdos comerciales destinados a garantizar el suministro de materias primas para las actividades europeas de transformación de pescado. Pero otro tipo de prácticas no deberían beneficiarse de las ayudas europeas.

Se trata de las prácticas destinadas a una reducción de costes que roza la competencia desleal, en las que se deslocaliza sistemáticamente la parte más sustancial de la producción a terceros países y luego se repatrían para el mero embalaje y venta en la UE, a un valor añadido mucho mayor. La falta de reciprocidad de las normas entre la UE y los países terceros crea una simetría inaceptable y una competencia desleal entre agentes económicos y sociales del sector.

Deben preverse además, en todo caso, medidas adecuadas y verificables, para garantizar que las condiciones de trabajo sean dignas a lo largo de toda la cadena de suministro, especialmente en el caso de la deslocalización de una parte del proceso de producción a países donde se registran manifiestas violaciones de los derechos humanos y de los trabajadores.

Esta medida está en consonancia con el principio de compras responsables y el imperativo ético de que los recursos públicos no deben concederse a operadores privados que incumplan las normas, no solo medioambientales, sino también sociales. Se trata, por tanto, de un aspecto de crucial importancia, que deben incluirse en la nueva política pesquera y en el instrumento financiero correspondiente para ser realmente compatibles con la Estrategia Europa 2020.

En definitiva, en este punto el desarrollo de la dimensión social en la nueva PPC implica que dicha política, el FEMP y la política de comercio exterior de la Unión Europea deben tener coherencia entre sí, y garantizar:

- Una investigación completa, un sistema de trazabilidad eficaz de los productos que sea de fácil acceso y permita a los consumidores saber dónde se capturó o se crió el pescado, de qué especie se trata y dónde fue transformado.
- El cumplimiento de las normas comunitarias de origen para los productos de la pesca procedentes de terceros países importados y vendidos en el mercado de la UE.
- Que los objetivos de preservar y valorar una próspera industria de transformación pesquera y acuícola sean considerados como estratégicos por los negociadores comerciales de la UE para que los acuerdos comerciales no den lugar a la deslocalización de la industria fuera de la UE, sino que propicien un mayor desarrollo interior basado en la calidad del producto, la sostenibilidad medioambiental y empleo de calidad.

7.3. PROTEGER EL EMPLEO EN LA TRANSICIÓN A UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN PESQUERA

La propuesta de la Comisión sobre la PPC plantea la introducción de un sistema de concesiones como forma de eliminar las subvenciones al desguace. Con independencia de la valoración que suscite la eficacia sobre esas subvenciones a la hora de reducir el exceso de capacidad, esta solución no resulta satisfactoria desde el punto de vista del empleo, por varios motivos, de los que cabe destacar tres:

- En primer lugar, si el comercio de los derechos de pesca facilitara la salida de los propietarios de buques del sector, los trabajadores no recibirían ninguna compensación. Y, de acuerdo con la propuesta del FEMP, no disfrutarían de ningún tipo de protección en caso de que sus empleadores cesaran sus actividades. Ello a pesar de que, como antes se advirtió, un 60 por 100 de los trabajadores de la pesca son asalariados.
- En segundo lugar, al no mantener el control sobre estos derechos, los Estados miembros podrían perder capacidad para asegurar el cumplimiento, con los nuevos operadores, de las normas establecidas, y en especial de las sociales. Cabría someter la adquisición efectiva de nuevas cuotas al respeto de la legislación ambiental y social, de los convenios colectivos, allí donde existan, y de los derechos laborales. Esta sería una forma eficaz de alentar al cumplimiento de la legislación existente y de los estándares laborales.
- En tercer lugar, y sobre todo, las salvaguardas propuestas para el régimen de ITQ son insuficientes para garantizar la continuidad del empleo, y no atienden a las cuestiones más relevantes que abre la pregunta básica en este caso: qué sucedería con los trabajadores tras una transferencia de concesión.

En resumen, la propuesta de reforma no parece haber previsto oportunidades alternativas, medidas adecuadas y redes de seguridad social para los trabajadores que pudieran resultar desplazados por los planes de reducción de capturas y por las retiradas de capacidad de las flotas.

Por otro lado, además de insistir en la necesidad de proteger el empleo en la transición al nuevo modelo de pesca, proporcionando ayudas a los trabajadores de la pesca afectados por la adecuación de la capacidad y por una eventual reducción de esta, cabe observar que también existe una clara interconexión personal, familiar y social, entre las personas que trabajan en el sector de la pesca y en las industrias transformadoras.

A partir del reconocimiento del papel que a menudo desempeñan los cónyuges —en su mayoría mujeres— en las empresas pesqueras familiares, la propuesta de reforma de la PPC abre la posibilidad de que estos cónyuges de pescadores puedan acogerse a ayudas del FEMP destinadas a la formación y a la adquisición de competencias relacionadas con el espíritu empresarial y la gestión de empresas.

El nuevo FEMP debería propiciar, asimismo, la formación y a la adquisición de competencias de los asalariados de las instalaciones para la transformación del pescado en tierra. Esta es una buena manera de impulsar el desarrollo y la diversificación de las zonas costeras, que permitiría amortiguar parte de los costes sociales que puede provocar el ajuste del sector a la nueva PPC.

En definitiva, el FEMP debería prever sistemas de ayuda para acompañar a los trabajadores en una transición sostenible, en particular mediante una reconversión profesional para que accedan a oportunidades alternativas de empleo o la mejora de sus competencias, para garantizar su empleabilidad a largo plazo y procurar su adaptación a los cambios estructurales del sector. En el caso de los trabajadores de edad con pocas opciones, cabría además instrumentar algunas ayudas para evitar situaciones de pobreza y exclusión derivadas de la falta de ingresos por periodos prolongados de desempleo previos al acceso a la edad mínima de jubilación, e incluso por no alcanzar los requisitos mínimos de cotización requeridos para acceder a la pensión correspondiente.

CAPÍTULO IV
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En la actualidad, la actividad pesquera continúa siendo estratégica, tanto para el conjunto de la economía europea como para la economía española. Muestra de ello es que la UE sigue apareciendo como una de las principales potencias pesqueras mundiales, dentro de la cual España tiene un elevado peso específico.

*El sector pesquero
en la UE y en España:
relevancia de la reforma*

En este marco se ha de tener presente que la pesca, como actividad económica dependiente de un recurso natural público y de carácter renovable, requiere de regulación y de la adopción de políticas capaces de preservar su renovación. El CES es consciente de la responsabilidad de garantizar el futuro de las generaciones venideras y de la obligación de avanzar hacia la explotación sostenible de los recursos renovables. Pero cree que hay también responsabilidades con el presente, que se refieren al suministro de un alimento básico, necesario y saludable, al mantenimiento del medio de vida de decenas de miles de personas, muy especialmente a través de su función como fuente de empleo en regiones con pocas alternativas, y a la generación de una riqueza fundamental para el desarrollo de las comunidades dependientes de la pesca.

En coherencia con ello, es necesario hacer que estas dos responsabilidades, con el futuro y con el presente, sean compatibles, lo cual es posible con una buena gestión y con una actitud responsable por parte de todos los agentes presentes en el sector, que ha de quedar patente en la revisión de la PPC que está teniendo lugar.

La PPC ha tenido algunos resultados positivos con respecto a los objetivos que se han ido trazando para su aplicación. Más en concreto, los planteamientos recogidos en la reforma de 2002 introdujeron una serie de cambios sustanciales tanto en el fondo como en la forma de la gestión de la pesca de la UE, de manera que, en la actualidad, hay mejoras visibles: algunas poblaciones de peces importantes están sujetas a planes de gestión a largo plazo; algunas pesquerías han experimentado considerables mejoras en el control y la ejecución; y algunos Estados miembros —entre ellos España— han ajustado sustancialmente el tamaño de sus flotas para adaptarlas mejor a la condición actual de los recursos.

*La experiencia de las
sucesivas reformas
de la PPC*

No obstante, la pesca en la UE sigue caracterizándose por una toma de decisiones a corto plazo y una conducta con poca visión de futuro. Con frecuencia los TAC se

siguen fijando sin seguir completamente los niveles sostenibles recomendados por los científicos, y el conocimiento de estos no es tan amplio ni tan profundo como para proporcionar recomendaciones siempre atinadas. En todo caso, la sobrepesca y la pesca ilegal siguen perjudicando considerablemente a muchas poblaciones de peces y algunas flotas presentarían un tamaño todavía excesivo con respecto a los recursos disponibles. Es preciso buscar vías para atender tanto a estas cuestiones, que atañen a la sostenibilidad ambiental, como al desarrollo de alternativas de desarrollo y diversificación para los sectores, actividades y territorios que se vean afectados, y desde luego al empleo, lo que atañe a las dimensiones económica y social de la sostenibilidad del modelo pesquero.

De ahí la necesidad de proceder a una nueva reforma de la PPC, y de ahí que puedan valorarse como adecuados los principales objetivos que se trazan en ella. Pero en el planteamiento de la reforma, al menos al cierre de este informe, persisten algunas carencias, varias de ellas ya visibles en el Libro Verde de 2009 que dio lugar al inicio del proceso de revisión de la PPC.

Entre tales carencias cabe destacar cinco: la falta de un planteamiento adecuado para la mejora suficiente del conocimiento científico, técnico y económico del sector; el débil tratamiento de la dimensión social de las actividades económicas que componen el sector; la necesidad de incorporar de manera más completa, en el ámbito de la PPC, las actividades y el empleo de la industria transformadora y la comercialización de los productos pesqueros; la falta de referencias suficientes a la internacionalización de las empresas pesqueras; y la igualmente necesaria revisión de la definición y el tratamiento propuestos para la pesca artesanal, en la que es asimismo importante recoger, a diferencia de la regulación vigente, modalidades de gran tradición en España, como son el marisqueo y las almadrabas, hasta ahora excluidas de ella.

La PPC cuenta con un fondo específico desde 1995, cuando se creó el IFOP. La acción de este fondo, igual que la de su sucesor, el FEP de 2007, pueden calificarse en conjunto de manera positiva, aunque el detalle de sus resultados por ámbitos y prioridades presenta claroscuros. El FEP mantuvo muchas de las medidas contenidas en el IFOP, pero también introdujo nuevos mecanismos, fundamentalmente medidas de acompañamiento a los planes de recuperación de los recursos pesqueros y financiación de estrategias locales en pro del desarrollo sostenible de las zonas pesqueras. La mayor novedad se dio, sin duda, en la gestión, donde los Estados miembros dispusieron de normas de aplicación más sencillas y de una mayor flexibilidad para adaptarlas a las necesidades nacionales.

*La experiencia del
IFOP y del FEP*

En todo caso, el examen de los fondos efectivamente aplicados indica que en algunos habría persistido cierta inconsistencia entre los objetivos de las distintas ayudas; ello puede haber dificultado la transición hacia un modelo más equilibrado, en

el que se generen procesos de desarrollo sostenible de las zonas costeras, pero vinculados con el sector, incluyendo medidas de protección ante la pérdida de empleo y ayudas a la formación y la reconversión hacia otras actividades como la acuicultura, la industria de transformación, las actividades de conservación o el transporte marítimo.

Como se acaba de explicar, la PPC vigente ha inducido mejoras en la gestión de la pesca de la UE. Pero muchos de los instrumentos que se utilizan en la actualidad para gestionar la PPC fueron diseñados en un contexto muy diferente al actual. Siguiendo a la propia Comisión Europea, no se crearon para gestionar sistemas biológicos complejos e impredecibles en épocas de escasez y de crisis: de ahí que se estime como oportuna una reforma en profundidad de esta política.

*Contenidos de la reforma:
articulación de la PPC*

Ahora bien, desde su origen, la arquitectura de la PPC se sustenta en un principio básico, que es el mantenimiento del *statu quo* de la actividad pesquera en cada uno de los Estados miembros, lo que se conoce como criterio de estabilidad relativa. Y la propuesta de reforma de la PPC planteada por la Comisión mantiene inamovible ese principio, pese a que varios documentos previos elaborados por ella misma, incluido el propio informe de evaluación de impacto de la propuesta, reconocen que es una fuente importante de distorsiones e ineficiencias en la gestión de la pesca. Aquí radica el origen de muchas de las limitaciones que presentan los instrumentos propuestos.

Entrando ya en el análisis de la propuesta formulada para el denominado Reglamento Base, el CES comparte el objetivo de conseguir un RMS. En su opinión, marca una dirección correcta y podría considerarse un objetivo intermedio coherente con el de conseguir una actividad pesquera sostenible. Sin embargo, se necesita poder contar con una estimación ajustada de los RMS de cada pesquería, determinar en cuánto tiempo debería alcanzarse y elegir adecuadamente los mecanismos para lograrlo. La evaluación y cuantificación del objetivo de RMS resulta una tarea ardua por las dificultades técnicas para estimar correctamente los niveles de los *stocks* de peces. Pese a tales dificultades, la fijación de los niveles de RMS debe partir de datos fiables y suficientes.

*Rendimiento máximo
sostenible*

La Comisión fijó 2015 como año límite para el logro del RMS, objetivo que se matizó y flexibilizó en el Consejo de Ministros de Pesca de junio de 2012, extendiéndolo hasta 2020. El CES considera conveniente esta prolongación en el plazo de consecución, sobre todo para las pesquerías más alejadas de su RMS, ya que así se evitaría el impacto negativo de su aplicación sobre el sector pesquero y la consiguiente repercusión socioeconómica, dada su especial incidencia en aquellas flotas cuyas cuotas de pesca son insuficientes como resultado de la aplicación del criterio de estabilidad relativa.

No obstante, este alargamiento en el plazo debería acompañarse de una planificación rigurosa dotada de unos objetivos intermedios, que permitan realizar evaluaciones de seguimiento y muestren la determinación de alcanzar el objetivo.

El CES recuerda que el RMS requiere una interpretación complementaria en el caso de las pesquerías mixtas. Resulta imposible que los diferentes peces que componen la captura en una pesquería mixta, realizada por una misma flota, alcancen su RMS al mismo tiempo y que, además, esto suceda antes de la fecha objetivo. Por ello, sin olvidar el necesario enfoque ecosistémico, lo más recomendable para minimizar el impacto socioeconómico de la medida, sería, quizás, establecer un RMS para las poblaciones más significativas cubierta por el Plan Plurianual de la pesquería en cuestión a alcanzar antes de 2020. Esta es precisamente la opción propuesta por el Consejo de Ministros de junio de 2012 para las pesquerías mixtas.

La aplicación del concepto de RMS en el Mediterráneo comparte las dificultades señaladas, dado el carácter mixto de sus pesquerías. En este caso, además del enfoque gradual, basado en grupos de *stock* asociados, es necesario, con carácter previo, un análisis específico para valorar de forma práctica su funcionamiento que deberá permitir la sostenibilidad económica del sector. Además, en el caso del Mediterráneo preocupa la aplicación de este sistema cuando las pesquerías son compartidas con países terceros.

La reforma que se propone tratará de aumentar la eficiencia de la PPC a través de una mayor regionalización, con la potenciación de los consejos consultivos regionales, y de una gestión de largo plazo, a través de la definición de Planes Plurianuales. El CES considera que la apuesta por la regionalización de las medidas de gestión es positiva puesto que permite tener en cuenta las singularidades y especificidades de determinadas áreas o zonas geográficas y de las distintas pesquerías.

Regionalización y Consejos Consultivos

No obstante, recuerda que existen temas horizontales o transversales en la PPC, como pueden ser los asuntos relacionados con el mercado, la política comercial, los acuerdos con terceros países, la industria transformadora, las condiciones de trabajo que exige la presencia de foros intersectoriales y suprarregionales para abordar sus problemáticas, como el que hasta ahora ha ofrecido el CCPA. En la nueva norma el CCPA no se contempla entre los Consejos Consultivos enumerados en el anexo III de la propuesta de Reglamento, cuando en opinión del CES debería seguir siendo considerado un órgano fundamental en las labores de diálogo y consulta.

En concreto, la ausencia del CCPA provocaría que la industria transformadora perdiera el único órgano de representación, cuando su valor económico y su componente social son muy relevantes en el conjunto de la actividad pesquera. En caso de que el CCPA desapareciera, debería crearse un comité consultivo *ad hoc*, “de mercado”.

En el seno de los Consejos Consultivos Regionales se estima conveniente establecer sinergias entre científicos, administración y pescadores, creando grupos especializados por pesquería; todo ello con el objetivo de mejorar la base científica del sector pesquero.

Los Planes Plurianuales constituyen el eje de la regionalización y se configuran como el elemento clave para la gestión sostenible de los recursos pesqueros, puesto que es el principal instrumento para lograr el RMS y la eliminación de los descartes. Sin embargo, el CES quiere poner de manifiesto que, tal y como están diseñados, los Planes Plurianuales solo contemplarán la sostenibilidad medioambiental de la gestión del recurso, dejando a un lado la sostenibilidad socioeconómica, cuando este componente debería contemplarse también en la planificación.

Planes Plurianuales

Según el CES los Planes Plurianuales deberían dotarse de mecanismos de flexibilidad, que al hilo de los resultados de las posibles evaluaciones intermedias, pudieran modificar o adecuar la planificación a cambios en la situación de las pesquerías, tanto si se han recuperado como si han empeorado su situación. Esta flexibilidad se hace más necesaria, aún si cabe, en el caso de los Planes Plurianuales de las pesquerías mixtas, donde se toma en cuenta la situación de múltiples especies al mismo tiempo.

El CES comparte que los descartes de capturas no deseadas constituyen un derroche considerable y afectan negativamente a la explotación sostenible de los recursos biológicos y de los ecosistemas marinos; además, ponen en peligro la viabilidad económica de la pesca. La propuesta de la Comisión recoge la obligación de desembarco de todas las capturas desde una perspectiva excesivamente simplista y con una escasa modulación que tenga en consideración el potencial impacto socioeconómico de la medida. El CES considera que las medidas que traten de minimizar o resolver el problema deben tomar en consideración la diferente situación que afecta a las distintas zonas de pesca y deben adoptar un enfoque temporal gradual, en línea con los cambios propuestos por el Consejo de Agricultura y Pesca de 12 de junio de 2012.

Obligación de desembarcar todas las capturas

A la hora de resolver la cuestión de los descartes, el CES estima prioritario conocer el origen del problema, que para el caso español, está más relacionado con la aplicación del criterio de estabilidad relativa que con la utilización de determinadas artes de pesca. No obstante, el CES subraya la necesidad de promover una actividad pesquera más selectiva para igualmente contribuir, con ello, a la reducción de los descartes. Además, resulta conveniente permitir intercambios permanentes de cuotas con otros Estados miembros para conseguir con ello la adaptación de las posibilidades de pesca a la composición actual de las capturas.

Las pesquerías mixtas requerirían una aproximación al problema adaptado a la singularidad de su actividad.

El CES considera que es necesario un sistema específico de eliminación de descartes para la flota artesanal que lleve asociado ayudas financieras y medidas fiscales que reduzcan el coste de la instalación a bordo de nuevas tecnologías que permitan llevar a cabo una pesca más selectiva, contribuyendo con ello a reducir la captura de especies no deseadas.

Respecto al sistema de cuotas transferibles individuales propuesto por la Comisión, el CES quiere subrayar de manera previa que el pescado es un recurso público y que debe tratarse de manera coherente dada su condición.

En el resto de sectores económicos, las concesiones se utilizan para dar uso temporal de los bienes públicos y, cuando no se utilizan, se devuelven al Estado para su reasignación, es decir, no son objeto de un sistema

*Gestión de la capacidad.
Concesiones de pesca
transferibles*

de transferencias privado. Bajo esta perspectiva, el CES rechaza el tipo de concesiones transferibles planteado por la Comisión, y considera que en caso de implantarse cuando un operador se retire del sector, sus derechos de pesca deben ser devueltos al Estado, el cual dispondrá de la facultad para reasignarlos.

Además, resulta cuestionable que el sistema de concesiones de pesca transferibles propuesto por la Comisión sea eficaz para lograr reequilibrar la capacidad de la flota, y sobre todo que ese reequilibrio se pueda llevar a cabo con un bajo coste social. En efecto, el diseño de la Comisión solo sería operativo cuando las cuotas resulten insuficientes y no se pueda seguir pescando; llegado ese momento es probable que la falta de cuota afecte a todos los operadores de un mismo país, por lo que la transferencia no supondría un incremento notable de cuotas, a no ser que se permitiera una fuerte concentración de concesiones en pocas empresas. Al margen de que tal concentración no resulta adecuada, como atestigua que la reforma establezca límites para ella, llegados a este punto habría reducción de capacidad pero con un coste social importante, sobre todo en comunidades altamente dependientes de la pesca: el comercio de los derechos de pesca facilitaría la salida de los propietarios de buques del sector, pero no habría compensaciones ni protección para los asalariados.

La modificación que el Consejo de Ministros de junio de 2012 ha realizado sobre el sistema de ITQ plantea su aplicación voluntaria por parte de los Estados miembros y la limitación de su ámbito de aplicación a los grandes buques pesqueros, en el caso de que finalmente algún país decidiera el establecimiento de este sistema. De hecho, el CES quiere recordar que la concesión de posibilidades de pesca transferibles es un sistema de gestión de los recursos pesqueros que se ajusta sobre todo a las pesquerías de altura y gran altura, que tienen un carácter más empresarial e industrial. En estos casos, el establecimiento de concesiones podría contribuir a la planificación de la actividad económica. No obstante, su eficacia seguiría en entredicho como consecuencia de que el establecimiento de cuotas para cada Estado miembro se sigue basando en el criterio de estabilidad relativa.

Las propuestas sobre la PPC plantean la introducción del sistema de ITQ como forma de eliminar o limitar las ayudas al desguace. Con independencia de la valoración que suscite la eficacia sobre esas ayudas a la hora de reducir el exceso de capacidad, esta solución no resulta satisfactoria desde el punto de vista del empleo, por varios motivos, de los que cabe destacar tres:

Prever los efectos en el empleo del sistema de ITQ

- En primer lugar, como se acaba de decir, si el comercio de los derechos de pesca facilita la salida de los propietarios de buques del sector los trabajadores no recibirán ninguna compensación. Y, de acuerdo con la propuesta del FEMP, no disfrutarían de ningún tipo de protección en caso de que sus empleadores cesaran sus actividades. Ello a pesar de que un 60 por 100 de los trabajadores de la pesca en la UE son asalariados.
- En segundo lugar, al no mantener el control sobre estos derechos, los Estados miembros podrían perder capacidad para asegurar el cumplimiento, con los nuevos operadores, de las normas establecidas, y en especial de las sociales. Cabría someter la adquisición efectiva de nuevas cuotas al respeto de la legislación ambiental y social, de los convenios colectivos, allí donde existan, y de los derechos laborales. Esta sería una forma eficaz de alentar al cumplimiento de la legislación existente y de los estándares laborales.
- En tercer lugar, y sobre todo, las salvaguardas propuestas para el régimen de ITQ son insuficientes para garantizar la continuidad del empleo, y no atienden a las cuestiones más relevantes que abre la pregunta básica en este caso: qué sucedería con los trabajadores tras una transferencia de concesión.

Por otro lado, además de insistir en la necesidad de proteger el empleo en la transición al nuevo modelo de pesca, proporcionando ayudas a los trabajadores de la pesca afectados por la adecuación de la capacidad y por una eventual reducción de esta, cabe reiterar lo ya señalado sobre la extensión de estas previsiones para las personas que trabajan en las industrias transformadoras.

El CES quiere subrayar que el criterio de estabilidad relativa está favoreciendo: en primer lugar, la sobrepesca, porque el carácter estático de las claves de reparto invita a que los Estados miembros presionen para aumentar los TAC de las pesquerías en las que se encuentran especializados; en segundo lugar, la aparición de dificultades a la hora de alcanzar el RMS; en tercer lugar, los descartes, principalmente en las pesquerías mixtas puesto que se devuelven al mar capturas para las que no se tienen cuotas; y, en cuarto y último lugar, la ineficiencia económica, ya que la fijación de cuotas bajo este sistema no permite adaptarse a la evolución de la demanda del mercado.

La estabilidad relativa

El CES considera que la Unión Europea ha perdido la oportunidad de revisar o reformular dicho criterio en esta reforma y de adaptarlo a los cambios acaecidos en la evolución de las flotas, en las estrategias de pesca, en la demanda de productos pesqueros o en la evolución de las importaciones. El CES recomienda promover la realización de estudios socioeconómicos que permitan una actualización de la estabilidad relativa, teniendo especialmente en cuenta a las regiones comunitarias que hoy en día son altamente dependientes de la pesca.

Al respecto, el CES entiende que se necesitaría una definición más adecuada de la flota costera y artesanal en la que se contemplase que: es una actividad pesquera profesional; se practica en zonas marítimas cercanas a la costa y se lleva a cabo en mareas de corta duración, con retorno a puerto diario; es altamente selectiva, se caracteriza por la frescura de sus productos y muestra respeto por el entorno y la tradición artesana. Dicha actividad presenta además una alta dependencia socioeconómica de los puertos y tiene, por lo general, carácter de microempresa o empresa familiar, tanto en la propiedad como en la actividad, de manera que está muy enraizada en el territorio. Además esa definición deberá incorporar el marisqueo, las almadrabas y la pesca a pie de determinadas especies, dada su aportación a un modelo más sostenible de pesca, en su triple acepción.

La pesca artesanal

Por todo ello y dada la singularidad de la actividad de pesca costera y artesanal, el CES subraya la necesidad de que cada Estado miembro tenga potestad y autonomía suficiente, para establecer los criterios concretos que determinen cuando una actividad pesquera dentro de su territorio puede considerarse artesanal. De hecho, la definición que se recoge en los textos comunitarios es excesivamente simplista, relacionando el carácter de la actividad con el tamaño de la eslora, lo que podría suponer que aquellos pescadores de bajura que faenan en buques de eslora algo superior a doce metros, llegaran a ser considerados como pesca industrial y, por tanto, incluidos en el sistema de concesiones transferibles, poniendo en peligro su supervivencia.

Diversos factores ventajosos hacen de la acuicultura europea un sector con capacidad para impulsar la creación de empleo y la sostenibilidad de la pesca, especialmente en las regiones costeras. Actualmente, y dado que las medidas establecidas en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la acuicultura, orientada a mejorar la seguridad y calidad de la producción acuícola europea y a preservar el medio ambiente, no han sido totalmente implementadas, es preciso impulsar la actividad y conseguir mayores cuotas de sostenibilidad.

La acuicultura

En este sentido el CES comparte las sugerencias europeas relativas a que la propuesta supedite la ayuda financiera al cumplimiento de los objetivos, normas y metas de la política pesquera común por parte de los operadores de la acuicultura, así como

otras orientadas a la sostenibilidad ambiental, como la creación de una Red de Áreas Marinas Protegidas, el establecimiento de tallas mínimas en las importaciones, y el diseño de normas relativas a la trazabilidad de los productos de la acuicultura, indicando la necesidad de dotar de un marco administrativo ágil y un espacio jurídico único para el desarrollo de una acuicultura sostenible, a los efectos de garantizar unas condiciones de trabajo dignas para los empleados en el sector.

La relevancia socioeconómica que para las zonas costeras tienen tanto la acuicultura extensiva como la pesca artesanal justificaría la existencia de una dotación financiera para dichas actividades. Al respecto, sería conveniente, en opinión del CES, que el Reglamento distinguiera entre acuicultura extensiva y acuicultura intensiva.

Entre las novedades que recoge la propuesta de Reglamento en el ámbito del sector acuícola, el CES destaca como positivas la elaboración por parte de los Estados miembros de planes estratégicos plurianuales orientados a simplificar la tramitación administrativa de la actividad, garantizar a los operadores condiciones de seguridad, definir indicadores de sostenibilidad y evaluar posibles efectos transfronterizos, cuyas medidas se establecerán a través de un método abierto de coordinación; una mayor implicación de la Comisión Europea, que fomentará el intercambio de información y mejores prácticas entre Estados miembros, y coordinará las medidas previstas en los Planes Plurianuales; y la creación de un Consejo consultivo *ad hoc* encargado de mejorar la interlocución del sector empresarial con las Administraciones públicas.

La propuesta de reforma incorpora la regulación en la PPC de la base científica de la gestión de la pesca, contemplando la necesidad de reforzar la investigación orientada a la política pesquera a través de programas nacionales que impulsen la recogida de datos científicos, la investigación y la innovación, en coordinación con otros Estados miembros. Esto es, sin duda, positivo, toda vez que, según la propia Comisión Europea, el porcentaje de desconocimiento de las poblaciones en los dictámenes científicos habría aumentado a lo largo de la última década, careciendo actualmente de datos para el 60 por 100 de las poblaciones de peces sometidas a TAC en aguas comunitarias.

Base científica de la gestión de la pesca

En esta línea parece igualmente oportuna la creación de un Comité científico, técnico y económico de pesca que deberá ser regularmente consultado sobre asuntos relativos a la conservación y gestión de los recursos marinos vivos, incluidos aspectos biológicos, económicos, medioambientales, sociales y técnicos.

El CES recuerda que entre las razones que están detrás de la actual escasez de dictámenes científicos en el caso de muchas poblaciones marinas se encuentran la no disponibilidad o fiabilidad de información sobre capturas, estudios incompletos, muestreo insuficiente, incertidumbres sobre la biología de alguna población, o reducción de los recursos dedicados a la investigación, siendo los Estados miembros responsables de

facilitar datos científicos sobre las pesquerías. Lo anterior ha repercutido en que los modelos utilizados para determinar el impacto de la futura PPC hayan sido elaborados con insuficiencia de datos, tanto biológicos como socioeconómicos. Para mejorar esta situación la nueva PPC debería sustentarse sobre una base científica firme y multidimensional, que recoja consideraciones ecosistémicas y análisis de tendencias medioambientales capaces de aportar una visión global de la evolución de las pesquerías.

En este sentido, el CES respalda las sugerencias de algunos organismos europeos respecto a que la dotación de recursos financieros por parte del FEMP debe ser suficiente para responder adecuadamente a las necesidades de investigación, de forma que abarquen todas las especies pesqueras explotadas, beneficiando a toda la cadena de suministro de la pesca comunitaria, incluida la industria transformadora, y supeditando el acceso de los operadores a la ayuda, entre otras cuestiones, al apoyo a la investigación y desarrollo en el sector.

Por otro lado, se propone institucionalizar la cooperación entre científicos, administraciones y el propio sector, con una especial vinculación con los Consejos Consultivos, lo que reduciría los costes del control y mejoraría la coordinación de los organismos comunitarios encargados de recabar información sobre la actividad pesquera, evitando duplicidades y facilitando la utilización de formatos o plazos compatibles.

Más de la cuarta parte del pescado capturado por los pesqueros europeos procede de aguas internacionales, correspondiendo el 8 por 100 de las capturas a acuerdos de pesca con terceros países (bilaterales o multilaterales) y el 20 por 100 a zonas custodiadas por las denominadas organizaciones regionales de pesca. De ahí que el CES considere positiva la integración de la política exterior de pesca en la PPC que plantea la reforma. Esa integración será útil para garantizar la coherencia de principios y objetivos generales de la PPC y como vía para promover esos principios y objetivos a nivel internacional.

Política exterior

Para el CES, siguiendo lo afirmado por el Parlamento Europeo en septiembre de 2012, la dimensión exterior tendría tres componentes: la promoción de acuerdos de pesca sostenible, la participación activa en las organizaciones regionales y el impulso de las inversiones pesqueras sostenibles en el exterior.

En este sentido, el CES considera adecuada la propuesta de transformar los vigentes acuerdos de asociación pesquera en acuerdos de pesca sostenible, más orientados a la conservación de los recursos, la sostenibilidad ambiental, la gobernanza y la eficacia del apoyo financiero sectorial. La propuesta señala la necesidad de establecer un marco de gobernanza jurídica, ambiental y económico-social que garantice la explotación sostenible de los recursos marinos de terceros países contribuyendo así a la continuidad del sector pesquero europeo, y manifiesta la voluntad de incluir en los acuerdos de pesca sostenible una cláusula específica relativa al respeto

Acuerdos de pesca sostenible

de los principios democráticos y los derechos humanos. Además, establece la conveniencia de que los acuerdos bilaterales o multilaterales con terceros países, orientados a gestionar conjuntamente las poblaciones o recursos pesqueros, incluyan “cuando proceda” medidas y condiciones de acceso, conservación e intercambio de posibilidades de pesca.

El CES subraya la importancia que tiene para la pesca española asegurar la participación de la flota comunitaria en el excedente de recursos de terceros países, así como el hecho de que estos países compartan información sobre otras flotas que operen en su área, y la conveniencia de impulsar por parte de las instituciones europeas la creación de un entorno jurídico seguro y favorable a la inversión privada, en concreto, a través del establecimiento de cláusulas de protección recíproca de inversiones en los Acuerdos.

Las OROP están abiertas tanto a Estados ribereños de la región en la que operan como a los que tienen intereses en sus caladeros, estando en su mayor parte facultadas para establecer límites de capturas y esfuerzo pesquero, medidas técnicas y obligaciones de control; las ORP, por su parte, asumen un papel exclusivamente consultivo. El CES quiere subrayar que la participación europea en estas organizaciones permite defender los intereses de las naciones que practican la pesca de altura, velar por la coherencia entre principios y conceptos de las distintas organizaciones regionales y garantizar su compromiso en materia de gestión sostenible de los recursos con los países con los que tiene un acuerdo pesquero bilateral.

*Organizaciones regionales
de ordenación pesquera y
organizaciones regionales
de pesca*

Por ello valora positivamente que la propuesta de Reglamento exprese el apoyo europeo a las actividades de estas organizaciones, que deberán basarse en los mejores dictámenes científicos disponibles y optimizar su capacitación para la conservación y gestión de recursos marinos vivos; y enfatiza el interés de que los Acuerdos de colaboración incluyan las medidas de conservación y gestión adoptadas en las correspondientes organizaciones regionales en relación a las poblaciones piscícolas transzonales o altamente migratorias.

La propuesta de reforma en la dimensión exterior de la PPC indica la necesidad de simplificar la aplicación y cumplimiento de los acuerdos pesqueros bilaterales, y propone agilizar la tramitación administrativa relativa de las autorizaciones de pesca, señalando que los acuerdos de colaboración deberán incluir una cláusula para que las infracciones se puedan traducir en la suspensión de los acuerdos, y otra de exclusividad que desautorice la pesca a los buques que recurran al reabanderamiento o cambio de pabellón con fines de pesca ilegal. A juicio del CES el texto debería contemplar cierta flexibilidad en los casos de periodos de renegociación, renovación, suscripción o transición de los acuerdos.

*La gobernanza en
la política exterior*

En opinión del CES, la propuesta de reforma también debería contemplar la necesidad de intensificar contactos y encuentros bilaterales entre países comunitarios y terceros países de la cuenca mediterránea, con el fin de facilitar la cohabitación entre la flota comunitaria y la de países como Marruecos, Argelia o Túnez que no están obligados a cumplir la normativa comunitaria establecida para la flota europea en materia de tallas, de métodos de pesca o de especies protegidas, entre otras, lo que conlleva una situación de desventaja para la flota comunitaria que faena en el Mediterráneo.

En el caso del Mediterráneo preocupa la aplicación de este sistema cuando las pesquerías que la UE lleva a cabo en esta zona son compartidas con otros países terceros y porque la flota comunitaria que realiza su actividad en el Mediterráneo se rige por una normativa específica como es el Reglamento (CE) 1967/2006, de explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mediterráneo, al que no están sujetos los países terceros.

El CES entiende que antes de negociar con terceros países o con las organizaciones regionales la Comisión debería consultar con el Comité consultivo correspondiente, como representante de los principales agentes económicos y sociales en su ámbito. La mala experiencia del Protocolo de Acuerdo pesquero firmado entre la Comisión Europea y Mauritania es un buen ejemplo de la importancia que tienen estas consultas.

En los últimos años se ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la regulación de las organizaciones de productores, reforzando los instrumentos que les permiten intervenir en la oferta. En este sentido, resulta necesario mejorar la gobernanza, reducir la carga administrativa y simplificar el marco jurídico para que las organizaciones de productores actúen con mayor eficacia, contribuyendo a una producción más sostenible.

*La reforma de la OCM:
papel de las organizaciones
de productores*

Tanto los objetivos de estas organizaciones como las posibilidades de actuación recogidas en la propuesta pueden resultar de gran interés para el eficaz desarrollo de la OCM. Sin embargo, la falta de regulación de su financiación suscita dudas sobre el desarrollo real de esta figura a través de lo dispuesto en la propuesta de Reglamento.

Por otro lado, se debería incluir la participación de otras organizaciones profesionales, muy arraigadas en las zonas costeras con alta dependencia de la actividad pesquera que, como en el caso de las cofradías de pescadores en España, tienen un papel esencial en la pesca de bajura.

El tratamiento en cuanto al etiquetado de los distintos productos de la pesca debería atender de manera equilibrada a dos criterios: ofrecer información relevante a los consumidores de manera que ellos puedan ordenar sus preferencias de forma racional; y suponer un coste asumible para los productores. La amplia variedad de estos productos justifica el tratamiento diferenciado en cuanto a las exigencias de marcado o etiquetado que ofrece la propuesta de la Comisión. Sin embargo, la propuesta

*La información
al consumidor*

de la Comisión resulta excesivamente simplista y debería realizarse una relación pormenorizada de requisitos de información al consumidor, más ajustada a la naturaleza de cada producto.

En lo que concierne a las importaciones, la Unión Europea cuenta con un sistema único de acreditación de la seguridad para los productos procedentes de terceros países que hayan de incorporarse en algún punto a la cadena alimentaria. Pero aún es necesario reforzar los controles a la entrada de productos de la pesca importados y acentuar los esfuerzos por controlar el sistema de trazabilidad, para mantener el nivel de protección alcanzado en el modelo europeo de seguridad sanitaria y superar la desconfianza hacia la seguridad y calidad de los productos provenientes de terceros países en las transacciones transfronterizas.

*Controles y mecanismos
para preservar la seguridad
alimentaria*

En el nuevo fondo se engloban, de acuerdo con la exposición de motivos de la propuesta, cinco instrumentos financieros de la PPC y de la PMI. Este planteamiento integrador responde al objetivo de simplificación, reducción de las cargas administrativas y mejora de los mecanismos de control, así como de la plena complementariedad de las políticas estructurales, en coherencia con la adopción del denominado Marco Estratégico Común. Todo ello parece adecuado, pero debe acompañarse de una dotación financiera suficiente para atender con eficacia a los ambiciosos objetivos que requiere el despliegue de la nueva PPC y de la PMI.

*Fondo Europeo Marítimo
Pesquero: cuestiones
generales*

Tras el acuerdo provisional alcanzado en la sesión del Consejo Europeo de Ministros de Agricultura y Pesca celebrado los días 22 y 23 de octubre de 2012, en el que —entre otras cuestiones— se dispuso el mantenimiento de las ayudas al desguace y a la paralización temporal de la flota, y se amplió el tratamiento de la dimensión social de la PPC, el análisis del FEMP cambia de manera sustancial con respecto al que se derivaba de la propuesta inicial presentada por la Comisión.

Este acuerdo aún está sometido a la deliberación del Parlamento Europeo; y por el momento no se dispone de una nueva propuesta sobre el FEMP de la Comisión, acorde tanto con los acuerdos parciales eventualmente alcanzados como con el nuevo Marco Financiero 2014-2020. En todo caso, quedarían ya despejadas algunas de las principales cuestiones relativas al nuevo fondo, de manera que el debate se centraría en cuatro aspectos:

- Las carencias en su ámbito de aplicación, tanto por lo que hace a determinadas actividades, singularmente las de transformación y comercialización de productos de la pesca, como en lo relativo a la definición de actividades donde se aplicarían con mayor intensidad las ayudas financieras, en particular la pesca artesanal.

- Las previsiones más concretas sobre ayudas relacionadas con el empleo, en aspectos tan básicos como la prevención de riesgos laborales y en otros, como la formación, que resultarán clave en el proceso de transición al nuevo modelo de pesca que plantea la reforma.
- La dotación financiera, global y por ejes, que finalmente se apruebe para el nuevo fondo, sobre la cual es importante subrayar que debería incrementarse si ha de financiar tanto la PPC como la PMI.
- La flexibilidad en la aplicación, de manera que puedan reasignarse las dotaciones previstas entre ejes y objetivos en función de las necesidades concretas de cada estado miembro y sobre todo en función de los efectos que vaya teniendo el propio despliegue de la PPC a lo largo del periodo de programación.

En opinión del CES, la propuesta del FEMP debe corregirse de manera que sea capaz de contribuir a la mejora de la competitividad y la internacionalización de la pesca, en coherencia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Este objetivo debe partir de la existencia de información suficiente y sistematizada sobre la realidad de la empresa pesquera internacionalizada.

En este sentido, respecto a las exportaciones en los últimos años se han desarrollado algunas bases de datos a nivel comunitario, sin embargo existen considerables carencias en cuanto a la información sobre la inversión en el extranjero. Al respecto sería conveniente establecer un sistema de información coordinado a nivel comunitario que permita mejorar la transparencia de datos sobre las inversiones pesqueras en países terceros, que además podrían facilitar el seguimiento del grado de cumplimiento de esos países en materia de sostenibilidad medioambiental, social y económica.

El CES considera que el nuevo FEMP debería contribuir a mejorar aspectos relacionados con la competitividad, entre otros los relativos a la calidad y la innovación de los productos e incluso aquellos vinculados a mejorar las exigencias medioambientales y de seguridad alimentaria.

Asimismo, el CES estima necesario que el nuevo fondo contribuya a la internacionalización con líneas específicas que promuevan la exportación y/o las inversiones en países terceros. En este sentido, el nuevo FEMP debería contemplar facilidades crediticias y de avales para apoyar al tejido empresarial en las fases de exportación y/o inversión en el exterior; además de medidas de apoyo como la organización de ferias y exposiciones.

Teniendo en cuenta la importancia económica y social de la industria transformadora, especialmente relevante en las zonas dependientes de la pesca, y considerando

Mejora de la competitividad y la internacionalización de la pesca. El papel del FEMP

que muchas de ellas se encuentran en regiones periféricas y alejadas de los centros de consumo, es conveniente introducir un capítulo que recoja claramente las vías de apoyo, especialmente en lo que se refiere a la mejora de su competitividad en áreas tales como el abastecimiento de materia prima, la mejora en los costes de transporte (especialmente en regiones periféricas), la reducción de los costes energéticos, la formación, la I+D+i, y la promoción.

De igual forma, para que exista una competencia leal en el mercado de productos transformados de la pesca en la UE, es preciso que todos los operadores, tanto comunitarios como de terceros países, queden sujetos al cumplimiento de los estándares comunitarios en cuanto a las reglas higiénico-sanitarias, de seguridad alimentaria, laborales (teniendo en cuenta el marco establecido por los convenios de la OIT, entre otros, de seguridad y salud en el trabajo y de condiciones laborales), medioambientales y de respeto a los recursos. Pero también trazabilidad y procedencia de las materias primas, de un correcto etiquetado de los productos de la pesca y la acuicultura, entre otros, debiendo ser rigurosos en el control del cumplimiento de todos estos aspectos y adoptando las medidas sancionadoras precisas en caso de detectarse incumplimientos de las mismas. La mayoría de estos aspectos son transversales. Y, desde luego, recaen en el ámbito de la PPC, lo que acentúa la necesidad de incorporar el sector transformador en el planteamiento de la reforma.

Asimismo, es necesario el mantenimiento de un sistema arancelario adaptado a las especificidades y sensibilidad de los productos, dado su carácter de instrumento legítimo para regular y controlar las importaciones de productos de terceros países y la explotación sostenible de los recursos marinos, máxime si consideramos que la liberalización del acceso al mercado de la UE para los productos de la pesca y de la acuicultura importados está ya muy avanzada como resultado de la política comercial llevada a cabo por la Comisión Europea en los últimos años. Todo ello, junto a la propia dimensión social del sector, le dotan de su carácter estratégico, y explican que sea coherente proponer la regulación de este ámbito. Se trata simplemente de establecer unas reglas de juego comunes que deban ser cumplidas de forma igualitaria por todos los operadores que concurren al mercado de la UE.

La ficha financiera que recoge la propuesta enumera los objetivos específicos asociados a todo el planteamiento del FEMP. Aporta cifras con un total cercano a 6.700 millones de euros para el periodo 2014-2020, de los cuales algo más de 5.500 corresponderían a operaciones en gestión compartida y 975 en gestión directa. A ello se añadirían cerca de 1.000 millones para acuerdos de pesca sostenible y para la participación de las OROP.

*Competitividad,
innovación e
internacionalización de la
industria transformadora*

*Ficha financiera: importes
y modulación de las
ayudas comunitarias*

Pero para valorar estos totales al compararlos con la dotación del anterior FEP hay que recordar que por un lado el nuevo fondo recoge también la PMI y, por otro lado, que la reforma de la PPC debe hacer realidad la adopción de un modelo integrado y potente de economía marítima; esto sin duda requiere reordenar varias de las prioridades recogidas en las propuestas de la Comisión pero, desde luego, también implica que se requerirían más recursos.

Un aspecto conexo es el reparto por países, esto es, los criterios de distribución de los fondos entre los Estados miembros, y en concreto la necesidad de incorporar en ellos el tamaño global de la flota y el destino de las capturas.

Además de los objetivos específicos, la propuesta recoge, en los programas de gestión compartida, los porcentajes de cofinanciación que serán la referencia en los futuros programas operativos que adopte la Comisión. Con independencia de la valoración sobre los porcentajes concretos, resulta positivo el planteamiento de modulación de las ayudas en función de determinados supuestos, por ejemplo elevándola en el caso de la pesca costera artesanal, o en la promoción y ejecución de los programas por organizaciones de productores y de pescadores, así como reservando el mayor nivel de la intensidad a las pymes, entre otras.

Entrando ya en los objetivos específicos que se recogen en la propuesta del FEMP, cabe hacer algunas observaciones para contribuir a mejorar la configuración definitiva del marco financiero que permitirá hacer efectivos los objetivos de la PPC y la PMI.

*Objetivos específicos
del FEMP*

- Dado que el objetivo primordial del fondo debe ser el apoyo equilibrado a los objetivos económicos, sociales y ambientales de la futura PPC, deberían mantenerse medidas estructurales capaces de garantizar la adaptación del sector.
- En este sentido, la apuesta por el desarrollo local en zonas dependientes de la pesca debe priorizar el apoyo a la búsqueda de actividades económicas alternativas, pero dentro del propio sector pesquero, como la comercialización de los productos, el turismo pesquero o las actividades de colaboración medioambiental o científicas.
- De hecho, uno de los aciertos de la propuesta estriba en la importancia que otorga a las áreas dependientes de la pesca y a la necesidad de establecer sinergias con otros fondos europeos. No obstante, es preciso insistir en la necesidad, reconocida por el acuerdo del Consejo de Octubre, de que los fondos del FEMP incidan directamente en el sector pesquero y promuevan de modo prioritario la diversificación de actividades dentro del propio sector.
- Es imprescindible revisar la propuesta para garantizar un elevado nivel de apoyo a la comercialización y a la transformación, actualmente restringido a las especies con escaso o nulo interés comercial, a los subproductos y a los productos

procedentes de la acuicultura ecológica. Como ya se ha apuntado, el sector pesquero no puede excluir la transformación y la vertiente comercial: son actividades estrechamente interconectadas, al punto de constituir un conjunto único, un complejo, similar al agroalimentario. Si no se asume esta circunstancia, no se logrará el despegue definitivo de actividades clave, como la acuicultura, pese a que se les proporcione un elevado apoyo; y se dificultará gravemente la puesta en valor del total de los desembarques, necesaria para impulsar la supresión de los descartes.

- Una vía para hacer efectiva esta línea sería la de establecer ayudas específicas para las microempresas y las pymes en estos subsectores. Desde el punto de vista del desarrollo local, y también en la perspectiva de la dimensión social del sector pesquero, esta aproximación sería además, plenamente coherente con los objetivos planteados en la reforma de la PPC.
- En otro orden de cosas, las ayudas al almacenamiento, previstas solo hasta 2019 y en descenso desde 2014, deberían continuar y mantener su intensidad durante todo el periodo de programación. Este será el único mecanismo de intervención y regulación que permanecería una vez aprobado el Reglamento de la OCM, y por tanto la salvaguarda última ante oscilaciones excesivas de precios e incluso ante situaciones críticas de desabastecimiento en ciertos mercados.
- Deben mantenerse las ayudas para la mejora de equipamientos en puertos, lugares de desembarque y lonjas de pescado, para tener en cuenta —tal como dice el Comité de las Regiones en su dictamen⁵⁵ sobre el FEMP— la evolución evidente e inevitable de los lugares de trabajo de los buques.
- Cabe reiterar, finalmente, que el FEMP debe recoger de manera suficientemente desarrollada el tratamiento de la dimensión social de la PPC; entre otros, con medidas de apoyo al empleo en el periodo de transición, en el que la propia Comisión Europea reconoce que la reforma supondrá un duro ajuste, con pérdidas de trabajo. Puesto que se trata de una auténtica “reconversión”, parece adecuado el establecimiento de medidas dirigidas a la creación de empleo y a la mejora de las condiciones de trabajo en todos los sectores y territorios más relacionados con la pesca; se trata de buscar estrategias de diversificación y de hacer realidad en todos los casos la mejora de la cualificación y de las condiciones de trabajo.

Para afrontar la transición a la sostenibilidad pesquera, cuyo objetivo es una prioridad para España, hay que abordar el problema de manera global, teniendo en cuenta todas las fases de la cadena de producción;

*Compensar el impacto
de la transición también
en la industria*

55 Dictamen del Comité de las Regiones-Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, DOUE, 18 de diciembre de 2012; enmienda 21 (al artículo 41).

no será posible alcanzar los objetivos perseguidos por la reforma de la PPC si en la ecuación no se incluye el papel que juega la industria, favoreciendo una producción económica y ambientalmente sostenible.

Por tanto, en esa transición no es suficiente que las industrias puedan recibir apoyo de otros fondos europeos, donde su peso específico se verá subordinado al que tienen otros sectores alimentarios. Es necesario reforzar en el FEMP la financiación de estos aspectos.

Además, la PPC ha tenido y sigue teniendo un gran impacto social no solo en las tripulaciones de los buques pesqueros y los pescadores, sino también en el empleo del sector de industria de transformación de productos pesqueros y acuícolas. Esta realidad se observa sobre todo en las regiones costeras donde a menudo hay pocas alternativas de empleo. Y es especialmente relevante cuando, como es el caso, se trata en un porcentaje muy elevado de casos de mujeres relativamente poco cualificadas, que juegan además un papel importante en la fijación de población local.

Los trabajadores de la industria de transformación del pescado y la acuicultura de la Unión Europea deben pues ser reconocidos e incluidos en la reforma de la PPC y en el FEMP como parte integral de la cadena de suministro pesquero de la Unión Europea en las mismas condiciones que los pescadores e integrarse plenamente en la definición de “pesca comunitaria”.

Desde el punto de vista de su papel en la demanda, que es una pieza clave en la conexión entre pesca sostenible (incluida la acuicultura), dimensión social y desarrollo local para las zonas costeras, es igualmente visible la necesidad de que la industria transformadora se apoye a través del FEMP. Para ello cabe formular algunas propuestas básicas, que estarían además en consonancia con la Estrategia Europa 2020 y con la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos de la Unión Europea:

Contribuir desde la industria al desarrollo del nuevo modelo pesquero previsto en la reforma

- Renovar las instalaciones de producción, hacerlas más respetuosas con el medioambiente y mejorar su sostenibilidad, aumentar la eficiencia energética, mejorar la utilización de especies poco aprovechadas, subproductos y desechos, desarrollar, producir y comercializar nuevos productos y emplear nuevas tecnologías y métodos de producción.
- Mejorar la salud y la seguridad así como las condiciones de trabajo en la transformación del pescado.
- Diversificarse en nuevos productos, apoyo a la investigación y desarrollo en el sector, facilitando el acceso a la innovación de las empresas, actividades de formación sobre técnicas avanzadas, procesos nuevos o perfeccionados o sistemas de organización nuevos o perfeccionados.

- Mejorar la calidad del producto, la trazabilidad, la información y la comercialización para el consumidor.
- Potenciar las actividades dirigidas a la promoción y el aumento del consumo de productos de la pesca y la acuicultura.
- Adaptar los currículos de las enseñanzas técnico-profesionales relativas al sector de acuerdo con las necesidades de la industria, mediante la creación de puentes entre las universidades y los centros de formación profesional y las industrias de la transformación del pescado y la acuicultura.

Revisando el paquete legislativo que se pretende modificar y los instrumentos que se van a poner en marcha se comprueba que, al menos al cierre de este informe, y pese a haberse producido algunos avances tras el paso de la propuesta por sucesivos consejos de ministros, la dimensión social no tendría el mismo peso que las otras grandes dimensiones de la reforma de la PPC, comenzado por la de la sostenibilidad ambiental.

*La dimensión social de la
PPC necesita mayor
desarrollo*

Lamentablemente, el enfoque sigue siendo superficial y no plantea ninguna propuesta concreta para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los pescadores, en particular los que trabajan por cuenta ajena; no considera tampoco las consecuencias que los cambios tendrían sobre esta categoría de trabajadores, y excluye a las personas que trabajan en las industrias transformadoras. Y ello a pesar de que, con datos de Eurostat, el empleo en el sector se habría reducido un 20 por 100 entre 2001 y 2010, hasta las 203.000 personas ocupadas en ese último año, y solo un 40 por 100 de este empleo sería por cuenta propia.

Por eso, la propuesta debería modificarse para recoger una auténtica política social para el conjunto del sector, que abordase las necesidades de empleo y bienestar de todos los trabajadores: los que se ocupan por cuenta propia, y también los que trabajan por cuenta ajena; los que se emplean en el sector extractivo y acuícola, y también los de las industrias transformadoras; y no solo a medio y largo plazo, sino también a corto plazo.

Esto se traduce en cinco grandes líneas a incorporar en el planteamiento de la reforma:

- La mejora de las condiciones de trabajo, como objetivo prioritario en el marco de la Estrategia Europa 2020, y como medio para revertir la tendencia al declive detectado en el sector por su falta de atractivo.
- La mejora de la formación, como mecanismo imprescindible para impulsar la generación de un modelo eficiente, diversificado y de mayor valor añadido en el nuevo modelo de explotación sostenible de los recursos marinos, que necesariamente ha de estar basado en las personas.

- El fomento del trabajo femenino en el sector de capturas, tanto en bajura como en altura. Al respecto, se deben dotar líneas concretas que faciliten la formación y capacitación de la mano de obra femenina para realizar estas actividades, además de prever ayudas para adaptarse a la presencia de tripulaciones mixtas en los buques.
- La protección de los trabajadores en la transición a ese nuevo modelo.
- La garantía de un elevado cumplimiento de los estándares europeos en todos los segmentos y actividades, incluso las más internacionalizadas, supeditando en su caso las ayudas públicas a ese cumplimiento.

Por otro lado, el desarrollo del diálogo social a todos los niveles es una prioridad para el sector, y así debería recogerse en la PPC, especialmente considerando el hecho que en ciertos Estados miembros la representación de los interlocutores sociales es escasa y el diálogo es bipartito o tripartito. La propuesta, por el momento, no contiene estrategia alguna para promover ese tipo de diálogo.

Las propuestas sobre los futuros Reglamentos de pesca hacen obligatorio que los beneficiarios de la ayuda financiera concedida en el marco del FEMP (ya sean Estados u operadores del sector privado) se ajusten a los objetivos y normas de la PPC. Pues bien, sería importante, en el desarrollo de una auténtica dimensión social de la PPC, que también se condicione la percepción de ayudas del FEMP por parte de las empresas a la plena conformidad con la legislación laboral, los convenios colectivos que le son de aplicación al sector y a la generación de empleo decente así como las normas fundamentales de la OIT.

*Elevar las garantías:
condicionar las ayudas al
cumplimiento de las
normas sociales*

Asimismo, en cuanto a la generación de empleo de calidad se deben apoyar iniciativas que traten de propiciar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la pesca.

De hecho, el CES considera que se ha perdido la oportunidad de vincular el acceso a los recursos con el cumplimiento de las normas de conservación, medioambientales, de seguridad, de respeto de las condiciones de trabajo y de promoción de la igualdad de oportunidades, lo que habría sido una forma efectiva de potenciar el rendimiento social del sector y desincentivar la competencia desleal de aquellos que no respetan las normas y, por lo tanto, consiguen costes operativos más bajos.

Una cuestión algo distinta es la de las empresas u operadores privados que venden productos transformados en Europa, pero que deslocalizan parte de esa producción. Habría que establecer salvedades, como la transformación deslocalizada de productos que forme parte de acuerdos comerciales destinados a garantizar el suministro de materias primas para las actividades europeas de transformación de pescado. Pero otro tipo de prácticas no deberían beneficiarse de las ayudas europeas.

Deben preverse además, en todo caso, medidas adecuadas y verificables, para garantizar que las condiciones de trabajo sean dignas a lo largo de toda la cadena de suministro, especialmente en el caso de la deslocalización de una parte del proceso de producción a países donde se registran manifiestas violaciones de los derechos humanos y de los trabajadores.

Esta medida está en consonancia con el principio de compras responsables y el imperativo ético de que los recursos públicos no deben concederse a operadores privados que incumplan las normas, no solo medioambientales, sino también sociales. Se trata, por tanto, de un aspecto de crucial importancia, que deben incluirse en la nueva política pesquera y en el instrumento financiero correspondiente para ser realmente compatibles con la Estrategia Europa 2020.

INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN

Composición de la comisión de trabajo encargada de la elaboración del informe (*)

Presidencia: Claudio Cabaleiro Villanueva (Grupo tercero, ONPROA)

Vicepresidencia: Domiciano Pastor Martínez (Grupo tercero, UPA)

Consejeros/as del grupo primero: José Luis Aramburu Godínez (UGT)
Javier Jiménez Martín (CCOO)
Roberto Marín Acevedo (UGT)
José Manuel Morán Criado (UGT)
Cecilia Sanz Fernández (CCOO)
Luis Burgos Díaz (CIG)
Iñaki Zabaleta Aramendia (ELA-STV)

Consejeros/as del grupo segundo: Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEOE-CEPYME)
Jorge Jordana Buttica de Pozas (CEOE-CEPYME)
Rafael Montero Gomis (CEOE-CEPYME)
Álvaro Schweinfurth Enciso (CEOE-CEPYME)
Juan Salas Tornero (CEOE-CEPYME)
José Guillermo Zubía Guinea (CEOE-CEPYME)

Consejeros/as del grupo tercero: Fernando Marcén Bosque (CEPES)
Eduardo Navarro Villareal (COAG)
Estefanía Sánchez-Escribano Bailón
(Federación Nacional de Cofradías de Pescadores)
José A. Suárez Llanos Rodríguez
(Cooperativa de Armadores del Puerto de Vigo)

Equipo técnico del área de estudios y análisis:

Reyes de Blas Gómez (coord.)
Natalia Fernández Durán
Victoria Mestre Martínez
Inmaculada Ordiales Hurtado
Evelyn Abigüey Sánchez Lorente

(*) Composición de la comisión en la fecha de aprobación del informe.