

LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN (PPC): ALGUNOS CASOS DE CONSTRUCCIÓN DE SU CARÁCTER EXCEPCIONAL

MARÍA DO CARME GARCÍA NEGRO
Universidad de Santiago de Compostela

Recibido: 21 de octubre de 2008

Aceptado: 31 de octubre de 2008

Resumen: Los principales problemas que había suscitado la reglamentación del sector pesquero comunitario no parecieron haber sido resueltos por la nueva política pesquera común. Incluso parece convertirse en un lugar común entre los expertos la constatación de la existencia de una orientación en el diseño de esa política no innovadora sino continuadora de los objetivos de la etapa anterior.

Palabras clave: Política pesquera común (PPC) / Excepcionalidad / Totales admisibles de captura (TAC) / Programa de orientación plurianual (POP) / Fondo Europeo de Pesca (FEP).

THE ORIGIN OF THE CHARACTER OF THE COMMON FISHERIES POLICY: SOME EXCEPTIONAL CASES

Abstract: The main problems which arose from the EU fishing sector regulation does not seem to have been solved by the new Common Fisheries Policy. It even seems to be a consensus among experts as to whether the main focus in the design of that policy is not new but rather continuity with the objectives of the previous stage.

Keywords: Common fisheries policy (CFP) / Exceptionality / Total allowable catch (TAC) / Multi-year orientation program (MOP) / European Fisheries Fund (EFF).

1. LA GÉNESIS DE LA ACTUAL PPC

Nos interesa examinar, partiendo del pasado próximo previo a la revisión en el año 2002 de la PPC, los elementos que compusieron el redimensionamiento de la flota pesquera comunitaria y, desde ese componente, analizar las condiciones de acceso al recurso. Este enfoque nos va a permitir tener una base de conocimiento sobre los nuevos –eventualmente, en su caso– elementos de la PPC renovada en el año 2002 y que conforma el marco legal de actuación de actividad pesquera en la UE.

Nos interesa el funcionamiento de los instrumentos centrales de la política común de pesca, en particular la evolución dinámica de los *totales admisibles de captura* (TAC) y de los *programas de orientación plurianuales* (POP), ya que son los pilares de la política pesquera comunitaria: de una parte, porque el modelo de gestión que establecen los TAC constituye el mecanismo de referencia para salvaguardar los recursos y para asegurar su equitativa distribución entre los Estados miembros y, de otra parte, porque los POP nacieron con el objetivo de reducir la capacidad pesquera de las flotas comunitarias y de adaptarlas a los recursos disponibles.

Además, y dada su importancia, revisaremos los fundamentos del Fondo Europeo de Pesca (FEP), nuevo instrumento financiero en pesca de la Comunidad.

Sabido es que la pesca no fue considerada inicialmente como prioritaria en comparación con otros dominios de competencia de la Comunidad. Los seis socios iniciales otorgaron a la pesca una muy escasa relevancia y fueron los sucesivos procesos de adhesión de nuevos Estados los que fueron revelando los intensos procesos de negociación para hacer prevalecer los intereses de cada uno de los nuevos adherentes. Así se pone de manifiesto de forma muy temprana con las adhesiones en el año 1972 de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, y en los sucesivos procesos del año 1981 de Grecia y en el año 1986 de España y Portugal. El principio comunitario primigenio de igualdad de trato comenzó a sufrir quebrantos en esa primera oleada de adhesiones del año 1972.

La introducción de elementos excepcionales en las disposiciones del Acta de adhesión de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda generó supuestos especiales o regímenes especiales, en el sentido de excepcionales, para mantener un equilibrio reconocido como débil: equilibrio parco, fruto de una confrontación de intereses estatales con repercusiones económicas muy significativas en el desarrollo de la actividad pesquera. Han sido justificados estos regímenes especiales por la necesidad de contemplar un período de adaptación, así como por la diversidad de los sectores pesqueros nacionales fruto del distinto grado de desarrollo de la pesca en cada uno de los Estados miembros.

La *excepción* al principio de igualdad de trato acabó constituyendo la norma en vigor desde su instauración, siendo sometida a sucesivas prórrogas y estando vigente aún hoy (en el año 2008).

Elementos excepcionales de alcance territorial y temporal actuaron (en el año 1972) y actúan (en el año 2008) como mecanismos de salvaguarda de los intereses de los pescadores ribereños de ciertas zonas costeras. Este es el caso de la reserva de franja marítima de 6 millas (las islas Feroe, Groenlandia en su día, ciertas regiones francesas o algunas regiones del Reino Unido y de Irlanda). En este mismo camino de construcción de la PPC se deben citar los elementos excepcionales que constituyen las condiciones de acceso y de ejercicio de actividad pesquera en aguas comunitarias fijadas en el año 1980 (el 30 de mayo de 1980) y que suelen ser denominados como elementos del principio de estabilidad relativa (como tal no existe, pero las consecuencias de la aplicación de su carácter excepcional durante más tiempo que la supuesta norma lo han consagrado con ese nombre). La aplicación de este denominado principio de estabilidad relativa es la reproducción de un acuerdo de conveniencia entre los Estados miembros en aquel momento en las deliberaciones de la PPC y obliga a tener en cuenta una serie de elementos que se han convertido en verdaderas trabas para la modificación de las condiciones de acceso al recurso, así como en la marca indeleble de los derechos adquiridos por determinados sectores pesqueros de los Estados miembros afectados. Estos elementos con naturaleza de punto de partida son los siguientes:

- Las capturas de los Estados miembros en el período 1973-1978.
- La pérdida de las posibilidades de pesca en aguas de terceros por la extensión de las *zonas económicas exclusivas* (ZEE).
- Las necesidades especiales de regiones altamente dependientes de la pesca.

Superados los diez primeros años de vigor de la excepción al principio de igualdad de trato, en lugar de derogarlo (en el año 1983) se aprueba un Reglamento –el 170/83– que es la verdadera base de la PPC. Los elementos de esta política, denominada común, instaura la limitación del esfuerzo pesquero a través de los TAC pero –y aquí reside el curioso acervo comunitario en materia pesquera– consagrando el reparto de dichas cuotas por flotas de cada Estado. Es decir, el elemento común imaginado –el recurso– es gobernado repartiendo las cuotas, la gestión, el cómputo y la responsabilidad por Estados. La enorme ventaja de la existencia de un órgano supraestatal como era la CEE no derivó conductas supraestatales favorables a la gobernabilidad del recurso que, por naturaleza, sí era comunitario.

La política de conservación y gestión de los recursos se completó con medidas técnicas, con la fijación de normas en materia de útiles de pesca, tallas y pesos mínimos, así como con su control.

Contenía, asimismo, el citado Reglamento una política estructural encaminada a la adaptación de la capacidad pesquera a los recursos existentes, una política de mercados para lograr unas normas comunes de comercialización y orientar hacia la transformación la producción pesquera y, finalmente, una política de relaciones exteriores que se traduce en la firma de acuerdos de pesca con terceros y en la participación de la Comunidad en los foros internacionales donde se firman acuerdos.

En el año 1986 la incorporación de España y Portugal agrega un cambio cualitativo y cuantitativo a la pesca en la nueva Comunidad. La Comunidad de los doce contaba con un sector pesquero importantísimo en comparación con la Europa de los diez: más barcos, más pescadores, más pescado, más consumidores y también más necesidades de importación. Asimismo, las empresas pesqueras de los nuevos miembros –en concreto, las de España– no tenían limitado su marco de actuación al entorno comunitario. Precisaban de los recursos pesqueros de la Comunidad pero también estaban presentes en todos los mares del mundo.

Asimismo, el subsector comercializador y transformador había alcanzado un cierto grado de madurez que lo hacía capaz de competir en el mercado comunitario, incluso con normativas mucho más exigentes.

No obstante –y esta característica también forma parte del acervo común pesquero–, la oportunidad que significaba para la Comunidad las adhesiones española y portuguesa no sólo no fue utilizada sino que se consagró un *modus operandi* basado en las excepciones y en la consideración de superar el *desafío español* a base de limitaciones y restricciones al crecimiento de la pesca española. Las cosas sucedieron como si fuese preciso protegerse frente a la capacidad competitiva española y no con espíritu integrador.

También podemos decir que se consagró como una parte del *modus operandi* en materia pesquera la práctica gubernamental española, con ausencia de previsión e iniciativa, y que cuando se intentó relanzar (y sí lo hizo, pero sin éxito) ya estaba sólidamente constituido y configurado un determinado *statu quo* pesquero favorable a las necesidades e intereses de los Estados del norte.

Así, el primer defecto viene dado por la restricción en el acceso a un número de barcos pesqueros de bandera española que supusieron la mitad de los existentes en la década anterior. Además, se admitió la restricción de reducir paulatinamente esta flota. La segunda restricción importante vino dada por la aceptación de no acceso a zonas del mar Báltico y del mar del Norte, y la tercera fue otra restricción cuantitativa y cualitativa de las especies susceptibles de ser capturadas.

Del mismo modo que se había justificado el carácter temporal y transitorio de las primeras excepciones (desde el año 1972 en adelante), en el caso español también se contemplaba una aplicación temporal que acabaría en el año 2002. No obstante, en el caso español la aplicación de excepcionalidad tuvo naturaleza de barrera al crecimiento de producción y del tejido productivo a ella vinculado, mientras que en el caso nórdico la excepción salvaguardaba condiciones de producción y de mercado no competitivas y/o los intereses pesqueros de los Estados afectados.

La representación gubernamental española en las distintas etapas de los ya veintidós años de estancia en la Comunidad aceptó, igual que en el Tratado de adhesión, cambiar la negociación de derechos por la aceptación de subvenciones con la finalidad expresa de modernizar el sector pesquero.

En conclusión, el conjunto de elementos excepcionales que conforman el tejido legal en que se desarrolló la incorporación y la estancia de la pesca española en la CE suponen, de hecho, una derogación de la plena aplicabilidad de los principios comunitarios a la flota española y, a la vez, legitiman los intereses de otros Estados afectados por la aplicación de excepciones y salvaguardas.

2. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE EXCEPCIONALIDADES

2.1. LA EXCEPCIONALIDAD COMO MÉTODO

El elemento cardinal de la política de distribución de los recursos pesqueros entre los Estados miembros atlánticos de la CE es la fijación anual de los TAC. Las capturas de determinadas especies se repartieron teniendo en cuenta los criterios de mantenimiento de la estabilidad relativa.

Si pasamos por alto el pormenorizado camino hasta el Consejo, de diciembre de cada año, de toma de decisiones que concluye con la fijación de los TAC correspondientes al ejercicio siguiente, conviene señalar que existen notables diferencias entre las propuestas hechas por la Comisión y las aprobadas por el Consejo. Existe, además, como práctica consagrada la *modificación* de las cuotas inicialmente aprobadas por el Consejo mediante el mecanismo de *revisiones*. Cada año se repite (y se convirtió de forma sistemática en la continuación de un procedimiento normal)

una pauta de fijación que comienza por la determinación de los TAC, sigue con una o varias rectificaciones para aparecer, a continuación, una corrección de errores y aún, por la vía de las modificaciones, un nuevo cambio de los originales.

Por lo tanto, aunque es cierto que el instrumento TAC obedeció en su diseño al logro de una gestión racional y responsable de los recursos que garantizase la rentabilidad económica de la actividad pesquera a largo plazo, también se cumple que de hecho los resultados de su aplicación constituyeron para la flota española un instrumento de una política de producción caracterizada por la utilización de techos cuantitativos a la producción. Estos límites a la producción, a su vez, son causa de la existencia de una tendencia al sobredimensionamiento (y/o infrautilización de la capacidad de producción), así como una disipación de renta de los productores. Si con los TAC no se actúa eficazmente sobre la sobrepesca, ya que puede contribuir a incrementar el desequilibrio entre capacidad y recurso, parece funcionar como un mecanismo que tiende a agravar estos desequilibrios: el primer diferencial entre capacidad y capturas orientará la práctica del armador individual a la búsqueda de mayores capturas, ya que su rentabilidad es una ecuación en la que las variables a su alcance no dependen de la gobernabilidad global del recurso.

Se debe citar que, no obstante, el procedimiento de revisiones, correcciones y modificaciones no es, en absoluto, carente de elaboración administrativa: se ampara formalmente en la necesidad de adecuar, mediante la figura jurídica de modificación de norma, la realidad de nuevas oportunidades/posibilidades de pesca en las aguas objeto de reglamentación. Es perfectamente admisible que, dadas nuevas condiciones, pueda ser modificada la reglamentación y, en este caso, es esa la justificación que protege los cambios.

2.2. ANÁLISIS DE LAS REVISIONES QUE SUPUSIERON CAMBIOS EN LOS TAC

Hemos examinado (García Negro, 2003, p. 459) el período 1986-2002, es decir, desde la adhesión española hasta la formulación de la nueva PPC. En esos diecisiete años se realizaron sesenta y cuatro revisiones de los trece reglamentos que marcaban el TAC para el reparto de las posibilidades de pesca¹.

Este conjunto de sesenta y cuatro modificaciones, revisiones o correcciones de errores supusieron cambios en las cuotas y, por lo tanto, en las condiciones de producción de los afectados. Como citábamos antes, la justificación se debió:

- A la existencia de nuevos dictámenes científicos sobre el estado de las poblaciones, que hacía posible aumentar el TAC sin poner en peligro la gestión futura del recurso.
- A haber obtenido cuotas adicionales la Comunidad en el seno de la Comisión Internacional de Pesquerías del mar Báltico.
- A motivos de calendario.

¹ Reglamentos CEE 3721/1985, 3777/1985, 4034/1986, 3977/1987, 4047/1989, 3882/1991 y 3919/1992. Reglamentos CE 3362/1994, 390/1997, 48/1999, 742/1999, 2848/2000 y 2555/2001.

En el período analizado, esas modificaciones supusieron un *incremento* adicional² de cuotas muy importante: el montante total superó el *millón* de toneladas. Una gran parte de los incrementos de cuotas fueron para atribuir nuevas posibilidades de pesca en zonas del mar del Norte, del mar Báltico y en Skagerrak y Kattegat, es decir, zonas todas ellas vedadas al acceso de la flota española –vale decir gallega– fruto de las restricciones padecidas en el pasado y en el presente por la pesca española.

Por esa razón, resulta interesante examinar el panel de beneficiarios de la práctica de aumentos de cuota, ya que ese es el resultado final de la política de gestión, y no las marcas al inicio de cada período.

En la tabla 1 queda reflejado ese reparto entre los distintos países miembros participantes en el régimen de reglamentación mediante el TAC hasta el año 2002.

Tabla 1.- Posibilidades de pesca post revisiones período 1986-2002

ESTADO MIEMBRO	REVISIONES CON AUMENTO (en t (a))	REVISIONES CON DISMINUCIÓN (en t (b))	SALDO (a-b)
Alemania	114.491	1.555	112.936
Bélgica	18.915	335	18.580
Dinamarca	326.054	26.249	299.805
España	34.037	1.320	32.717
Finlandia (1995-2000)	8.761	-	8.761
Francia	91.230	3.059	88.171
Irlanda	41.101	430	40.671
Países Bajos	114.947	230	114.717
Portugal	1.320	270	1.050
Reino Unido	262.029	21.301	240.728
Grecia (1995-2002)	134.131	7.630	126.501
TOTAL	1.147.016	62.379	1.084.637

Tabla 2.- Evolución porcentual de las posibilidades de pesca de los Estados miembros, 1986-2002 (%/ TAC+Revisiones)

	1986 (%)	1987 (%)	1988 (%)	1990 (%)	1992 (%)	1993 (%)	1995 (%)	1997 (%)	1999 (%)	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)
Alemania	8,5	8,1	7,3	7,2	9,5	10,0	8,7	8,8	5,9	5,8	5,2	5,1
Bélgica	1,7	1,6	1,7	1,8	1,7	1,4	1,1	1,2	0,8	0,8	0,7	0,8
Dinamarca	21,1	19,6	18,0	17,6	15,6	20,8	15,8	16,4	39,8	40,8	42,2	42,2
España	7,4	8,8	11,2	11,4	12,2	9,8	8,6	9,7	5,6	5,6	5,7	5,0
Finlandia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	5,9	3,4	3,6	3,4	3,6
Francia	13,3	13,2	13,3	13,8	12,5	10,5	8,6	9,4	6,3	5,7	5,5	6,3
Irlanda	7,0	7,0	6,8	8,2	8,2	7,0	5,7	6,1	5,3	5,2	5,4	5,0
Países Bajos	9,0	9,2	8,9	10,2	10,0	13,0	6,6	5,4	7,1	7,0	7,1	6,5
Portugal	2,6	2,8	2,9	2,8	3,1	2,5	2,2	2,9	1,7	1,7	1,8	1,6
Reino Unido	29,2	29,5	29,7	27,0	27,2	24,9	22,1	18,4	14,8	14,6	14,1	15,3
Suecia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,9	15,8	9,3	9,2	8,4	8,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

² Cabe señalar que este incremento es una cifra saldo, ya que no todas las modificaciones fruto de las revisiones supusieron aumento de capacidad.

2.3. RESULTADOS

El resultado de aplicación de este instrumento pone de manifiesto las siguientes posiciones relativas de los Estados pesqueros con flota sujeta a cuotas:

- En el año 1986 Reino Unido, Dinamarca y Francia reunían más del 63% de las cuotas de pesca, mientras que España y Portugal, al ingresar en la CE, tienen derecho al 7,2% y al 2,5%, respectivamente, de los derechos.
- A lo largo de los años que van desde el año 1986 hasta el año 2002 se llevó a cabo un proceso de concentración de los derechos reconocidos en cuotas: en el año 2002 Dinamarca reunía el 42,2% y Reino Unido el 15,35%. Dinamarca, Reino Unido, Suecia y Países Bajos juntos disponen del 72,65% de las cuotas.
- Es decir, en un tiempo que representa un proceso buscado de *reducción generalizada* de las posibilidades de pesca, algunos Estados miembros no sólo no reducen sino que incrementan sus cuotas.
- Dinamarca incrementó de modo espectacular sus posibilidades de pesca, y lo hizo en especies destinadas mayoritariamente a la industria transformadora/reductora.
- La flota española en ese mismo período pierde constantemente posiciones en términos relativos.
- La flota española, además, no logró el acceso a zonas vedadas en el momento de la incorporación, y aún hoy (en el año 2008) no se ha derogado la violación del principio de igualdad de trato. Por esta razón se ha constatado que en aquellas especies de mayor interés para la flota gallega del Estado miembro España que son la cigala, el rapante, la merluza y el rape, sufrieron una profunda caída entre los años 1986-2002, con lo que constatamos que no sólo no se recupera la inicial desventajosa posición, sino que se empeora relativamente.
- Finalmente, parece como si no se tuviese tampoco en cuenta que la aplicación de esta política pesquera favoreciese –en lugar de limitar– las capturas orientadas a la reducción, en lugar de rectificar errores pasados y de orientar las capturas para el consumo humano directo.

3. UNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA APLICACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS POP

En la misma perspectiva de análisis crítico que apuntábamos más arriba, el examen del resultado de aplicación de los POP nos permite caminar también por la senda de la excepcionalidad.

Desde ese lugar de observación hemos constatado que, ya desde su nacimiento, los *programas de orientación plurianuales* obedecieron a la instrumentalización de un conjunto de elementos excepcionales recogidos expresamente en las decisiones que aprueban los POP. Este conjunto de elementos tienen tales características que

afectaron de forma substancial al desarrollo y aplicación de los programas y determinan su ulterior eficacia.

En este entorno denominamos “excepción” en sentido económico a aquel elemento de disposición en política económica pesquera neutro en términos jurídicos, pero capaz de crear condiciones económicas de privilegio para algunos de los Estados afectados por esa política.

Dado el gran número de excepciones y su distinta repercusión, las hemos agrupado en excepciones territoriales, instrumentales, materiales, estructurales, metodológicas y temporales.

3.1. TERRITORIALES

La interpretación adoptada de los textos de los Tratados orienta en el sentido de definición de una aplicabilidad en el interior de las zonas marítimas de los Estados miembros.

No obstante, detectamos la exclusión parcial o total de aplicación de los programas a una serie de territorios: Groenlandia, las islas Feroes, los departamentos franceses de ultramar y la flota del lago Ijsselmeer (Flevoland, Países Bajos).

3.2. INSTRUMENTALES

Dado que la planificación de los objetivos de los medios diseñados requiere de la existencia de una serie de procedimientos para que su aplicación sea homogénea en todos los países, puede fracasar la política económica de los programas porque los instrumentos no son homologables.

Hemos detectado irregularidades y deficiencias en los instrumentos que son medios para la aplicación de los programas. Así:

- 1) El registro de buques de pesca tuvo una instrumentalización tardía y esto posibilitó un desconocimiento de la capacidad real de la flota.
- 2) La provisionalidad de los datos estadísticos del tonelaje y de la potencia tanto en la situación de la flota como en los objetivos previstos.
- 3) La remediación de los buques no tiene un plazo homogéneo para todos los Estados miembros.
- 4) Existe un alto grado de heterogeneidad en los métodos de cálculo del tonelaje en los Estados miembros.
- 5) La disparidad en los sistemas de medición de la potencia de los buques imposibilita la clara diferenciación entre la potencia máxima y la potencia reducida.
- 6) No se incluyen los buques pesqueros de las islas anglonormandas y de la isla de Man en el procedimiento informático del registro de buques de pesca.
- 7) La discontinuidad por parte de los Estados miembros en sus declaraciones de la evolución de la flota. Las declaraciones constituyen la herramienta funda-

mental que permite la comparación de los datos del registro con los datos enviados por los Estados miembros. Sin embargo, los informes de la Comisión revelan que: a) no se notificó la potencia de 3.188 buques “solitarios, pelágicos y rederos” de 47 kw de potencia, de España en el POP III; b) no se notificó la potencia de 253 buques menores de 5 TRB de Dinamarca en el POP III; c) no se notificó la potencia de 237 buques “rederos en aguas costeras” de Alemania en el POP IV; d) no se notificó el arqueo de 254 buques “artes fijas, cerqueros, pesca de esponjas” de Grecia en el POP IV; e) no se notificó la potencia de 153 buques de Grecia en el POP IV; f) no se notificó la potencia de 39 buques “no arrastreros menores de 10 metros” del Reino Unido en el POP III; g) Irlanda no presentó ningún informe sobre los resultados de su flota para finales de 1997.

- 8) La ausencia de justificación para admitir la flexibilidad en los objetivos de reducción entre cada una de las categorías de la flota.
- 9) La exclusión de determinados segmentos de las flotas de los contenidos de los programas. En concreto, las exclusiones más significativas fueron las siguientes: 474 buques del Reino Unido en el POP III, 154 buques de Grecia en el POP IV, 30 buques de Dinamarca en el POP III, 26 buques de Irlanda en el POP III, 18 buques de Alemania en el POP III y 11 buques de Italia en el POP III.
- 10) La asignación incorrecta de buques a los segmentos que no corresponden a sus características.

3.3. MATERIALES

Incluimos en este apartado el conjunto de elementos excepcionales cuyo efecto principal fue resguardar determinados segmentos de la flota, proteger algunos subsectores productivos o bien no sancionar el incumplimiento de los objetivos de reducción.

- 1) Se exceptúan los buques daneses menores de 5 TRB.
- 2) Se exceptúan los buques daneses destinados únicamente al transporte y los considerados como buques pesqueros por la legislación nacional (Dinamarca).
- 3) La creación de segmentos de flota en función de las necesidades de la industria transformadora de Meklemburgo-Pomerania Occidental en Alemania.
- 4) La exclusión de los buques dedicados a la acuicultura y a los que practiquen la pesca de bivalvos.
- 5) Se exceptúan los buques alemanes que practiquen exclusivamente la pesca de mejillón.
- 6) La diversidad y la dispersión normativa en materia de procedimientos sancionadores en los Estados miembros.

- 7) La falta de un régimen sancionador en caso de incumplimiento de los POP. En el supuesto de incumplimiento se prevé: a) la compensación en el programa siguiente del porcentaje de reducción no alcanzado; b) la denegación de las ayudas para la construcción, modernización o renovación de los buques; y c) la exposición al procedimiento sancionador previsto en el artículo 226 del Tratado de la Unión Europea.

3.4. ESTRUCTURALES

Conocidos los presupuestos comunitarios en el sector pesquero en el período 1986-2006, y considerando la íntima relación existente entre la política de estructuras y los POP como instrumento de adaptación de la flota pesquera a los recursos disponibles, en esta categoría incluimos los caracteres de dos tendencias con respecto a los efectos de estos presupuestos en la evolución de la capacidad de la flota.

En primer lugar, se advierte la existencia de un antagonismo en los criterios de política estructural en lo que respecta a la concesión de ayudas estructurales en materia de construcción y modernización, por un lado, y de disminución de la capacidad pesquera por otro.

En términos generales, los presupuestos comunitarios destinados al ajuste del esfuerzo pesquero, por un lado, y los destinados a la modernización de la flota pesquera, por otro, tienden a incrementarse a lo largo del tiempo.

Lo primero es justificable por la necesidad de ajustar la flota pesquera a los recursos disponibles, estimulando acciones estructurales como la exportación de capacidad pesquera, la paralización temporal o el despiece.

En el segundo se observa una estimulación a la construcción y modernización de la flota con la perspectiva de renovar la flota pesquera sobre todo en aquellos Estados miembros donde la edad media es muy avanzada (España, Dinamarca, Irlanda e Italia).

Además y como derivación de lo anterior, aunque con una evolución y unos presupuestos disímiles entre los Estados miembros, constatamos que, contrariamente a la finalidad declarada, las asignaciones de los fondos comunitarios fueron utilizadas no sólo para no disminuir la capacidad sino también para aumentarla.

3.5. METODOLÓGICAS

De acuerdo con la definición de los POP, los objetivos deben estar acompañados por unos medios para su realización. Sin embargo, los siguientes elementos metodológicos excepcionales conforman los programas, ya que los programas contienen una revisión continua de sus objetivos iniciales. A lo largo del tiempo esto ha producido un efecto de incremento de la capacidad que neutralizó los objetivos de reducción propuestos, y un efecto de translación por acumulación de sus consecuencias en los programas sucesivos.

Para poner de manifiesto este proceso de revisiones o modificaciones de los POP aparentemente neutral, especificamos cuáles fueron las disposiciones aprobatorias de cada POP en cada uno de los Estados miembros (por ejemplo, Alemania POP I aprobado por la Decisión 85/285, POP II 1987-1991 aprobado por la Decisión 88/139 y modificado por primera vez por la Decisión 90/102, modificado por segunda vez por la Decisión 91/540, etcétera).

Finalmente, la última modificación, en el período considerado, de los programas que afecta a todos los Estados miembros es la Decisión 2002/652, que prorroga la aplicabilidad temporal de dichos programas hasta el 31/12/02.

A lo largo del período de aplicación de los programas se incorporó en su metodología el elemento que permitió que la evolución de la capacidad pesquera de la flota se desarrollara justamente en la dirección contraria a la finalidad perseguida: la previsión de la *revisión* de los contenidos.

Estas revisiones (excepcionalidad metodológica) posibilitó que el propio instrumento destinado a la disminución de la capacidad pesquera fuera capaz de permitir que los objetivos de la flota pesquera comunitaria, en términos del tonelaje y potencia, fuese mayor en el año 2002 que en el año 1983.

Es decir, la introducción de un elemento que en términos jurídicos es aparentemente neutral, como las revisiones, es el principal factor endógeno que facilitó la generación de un efecto de cascada de un programa sobre otro, siendo la principal consecuencia el aumento real de la capacidad pesquera a lo largo del tiempo. Este aumento de los objetivos iniciales tiene una significación *ipso facto* de un aumento real de la capacidad de estas flotas en un marco, sin embargo, de posible cumplimiento formal de los objetivos previstos. O dicho de otra forma, tras la comparación de los objetivos fijados para los años 1986 y 2002 en tonelaje, en potencia o en ambos a la vez, observamos que en la mayoría de los Estados miembros, a excepción de Grecia y Portugal y en menor medida España, los objetivos de tonelaje fijados para el año 2002 son superiores a los del año 1986.

3.6. TEMPORALES

Aunque la fijación de un plazo previsto para el cumplimiento de los objetivos también constituye un elemento esencial, de hecho detectamos la existencia de las siguientes excepciones temporales:

- 1) Una heterogeneidad temporal en el período de vigencia de los programas.
- 2) Un atraso considerable en la aprobación de los programas en relación con el período de ejecución previsto.
- 3) La inexistencia de un denominador común en el criterio de revisión de los programas.
- 4) Las revisiones se realizan muchas veces casi al término previsto para la consecución de los objetivos.

- 5) La remediación de las flotas en las nuevas medidas del arqueo bruto no tienen fijado un plazo homogéneo para su realización.
- 6) La extemporaneidad en la publicación de los contenidos de los programas.

Por lo que respecta al análisis de la ejecución temporal de los POP, su aplicación revela que fueron aprobados por distintos períodos de tiempo en general, e inclusive por distintos plazos de vigencia, en particular para cada uno de los Estados miembros. Esto se debe en buena medida a la necesidad de dar respuesta a las demandas de los intereses individuales de los diferentes Estados miembros.

Así, la heterogeneidad temporal queda plasmada de la siguiente forma:

- POP I período 1983-1985.
- POP I extensión del programa anterior para algunos Estados miembros o aprobación únicamente para el año 1986.
- POP II período 1987-1991.
- Período transitorio del 01/01/92 hasta el 31/12/92.
- POP III período 1993-1996.
- POP IV período 1997-2001.
- POP IV prórroga desde 01/01/02 hasta el 31/12/02.

Ahora bien, también debemos indicar que las aprobaciones de los programas se realizan con importantes retrasos en relación con el período de tiempo de aplicación. Así, el POP II fue aprobado en el mes de diciembre del año 1987, el POP transitorio en el mes de abril del año 1992, el POP IV en el mes de diciembre del año 1997 y la prórroga del POP IV se aprobó en el mes de julio del año 2002.

Con respecto a las revisiones, no todos los programas fueron revisados: el POP I no sufrió ninguna revisión. Además, no existe una uniformidad temporal en los criterios de revisión de los programas. El POP II se revisó en los años 1988, 1990 y 1991; el POP III se revisó en el año 1995; y el POP IV en los años 1999, 2000, 2001 y, en el caso de Irlanda, en el año 2002.

Por último, y por lo que respecta a la aplicabilidad temporal de los programas en cada uno de los Estados miembros, no todos se revisaron en la misma fecha. El POP IV 1997-2001 para Francia, Alemania, Finlandia y Suecia se revisó en el mes de julio del año 1999, para Italia en el mes de abril del año 2000, para los Países Bajos y para España en el mes de enero del año 2001, y para Irlanda en el mes de febrero del año 2002.

Este funcionamiento desigual es un buen reflejo del carácter atemporal de la estrategia de la política común de pesca y de una respuesta coyuntural a la problemática de la planificación económica que salvaguarda niveles mínimos de rentabilidad a los agentes económicos.

Es decir, o carácter endógeno de los elementos temporales se sustenta más bien sobre la base de la necesidad de proteger las especificidades de los Estados miem-

bros que por promover las armonizaciones y cohesiones en el ámbito de una política común.

3.7. RESULTADOS

En la siguiente lista presentamos, por orden descendente, los Estados miembros afectados por un mayor número de excepciones.

- 1) Irlanda: 21, entre los años 1983-2002.
- 2) Países Bajos: 21, entre los años 1983-2002.
- 3) Francia.
- 4) Dinamarca: 17, entre los años 1983-2002.
- 5) Reino Unido: 15, entre los años 1983-2002.
- 6) Alemania: 14, entre los años 1983-2002.
- 7) Grecia: 13, entre los años 1983-2002.
- 8) Italia: 13, entre los años 1983-2002.
- 9) Portugal: 11, entre los años 1983-2002.
- 10) España: 10, entre los años 1983-2002.
- 11) Finlandia: 5, entre los años 1998-2002.
- 12) Suecia: 5, entre los años 1998-2002.
- 13) Bélgica: 3, entre los años 1983-2002.

Después de un examen cuantitativo de la naturaleza y categoría de las excepciones, conocemos los efectos sobre los sectores productivos o los segmentos de las flotas favorecidas por el régimen de la aplicación de las excepciones. Señalamos por países el resultado, que significa aumento de capacidad o exclusión de la aplicación de los programas de *ciertos* segmentos de la flota:

Irlanda	<p>Aumento de la capacidad pesquera de su flota. Los buques dedicados a la acuicultura. Los buques que practiquen únicamente la pesca de bivalvos. El segmento <i>polivalente</i>. El segmento <i>arrastre pelágico y cerco de jareta</i>.</p>
Países Bajos	<p>Aumento de la capacidad pesquera de su flota. La flota del lago de IJsselmeer de la provincia de Flevoland. El segmento de la flota costera artesanal. Los buques dedicados a la acuicultura. Los buques que pescan exclusivamente bivalvos. El segmento de la flota de altura. El subsegmento de la <i>flota arrastrera pelágica</i>.</p>

Francia	<p>Aumento de la capacidad pesquera de su flota. Los buques dedicados a la acuicultura. Los buques que practiquen únicamente la pesca de bivalvos. La flota de los departamentos franceses de ultramar. El segmento <i>cerquero</i> (atunero) <i>de la flota tropical congeladora</i>. El segmento <i>arrastreros pelágicos</i>. El segmento <i>cerqueros pelágicos</i> (atuneros).</p>
Dinamarca	<p>Salvaguarda de los intereses pesqueros daneses en Groenlandia. Salvaguarda de los intereses pesqueros daneses en las islas Feroe. Los buques menores de 5 TRB. Los buques dedicados a la acuicultura. Los buques que practiquen únicamente la pesca de bivalvos. Los buques dedicados al transporte y considerados como buques. El segmento de los <i>arrastreros</i>.</p>
Reino Unido	<p>Aumento de la capacidad pesquera de su flota. Los buques dedicados a la acuicultura. Los buques que practiquen únicamente la pesca de bivalvos. La protección de los intereses pesqueros de las islas anglonormandas y de la isla de Man. El segmento de la flota <i>combinados menores de 10 metros</i>. El segmento de la flota <i>arrastre pelágico y cerco de jareta</i>. El segmento de flota <i>pesca de gran altura demersales</i>.</p>
Alemania	<p>Aumento de la capacidad pesquera de su flota. Los buques dedicados a la pesca del mejillón. El segmento de la flota <i>cutter de corta distancia y la pesca costera</i>. Salvaguarda de los intereses pesqueros de la <i>industria transformadora de Mекlemburgo-Pomerania Occidental</i>.</p>

ALEMANIA: 1) POP I Decisión 85/285. 2) POP I extensión del programa por la Decisión 87/37. 3) POP II 1987-1991 Decisión 88/139. 4) Modificación por la Decisión 90/102. 5) Modificación por la Decisión 91/540. 6) Modificación por la Decisión 92/361. 7) POP transitorio 92/361. 8) POP III 1993-1996 Decisión 92/591. 9) Modificación Decisión 95/241. 10) POP IV 1997-2001 Decisión 98/122. 11) Modificación Decisión 99/447.

BÉLGICA: 1) POP I Decisión 85/112. 2) POP I extensión del programa Decisión 87/38. 3) POP II 1987-1991 Decisión 88/121. 4) Modificación por la Decisión 90/101. 5) POP transitorio Decisión 92/359. 6) POP III 1993-1996 Decisión 92/589. 7) Modificación Decisión 95/239. 8) POP IV 1997-2001 Decisión 98/120.

DINAMARCA: 1) POP I 85/279. 2) POP II 1987/1991 Decisión 88/147. 3) Modificación por la Decisión 890/105. 4) POP transitorio Decisión 92/365. 5) POP

III 1993/1996 Decisión 92/595. 6) Modificación por la Decisión 95/245. 7) POP IV 1997/2001 Decisión 98/126.

ESPAÑA: 1) POP I Decisión 86/471. 2) POP II 1987-1991 Decisión 88/149. 3) Modificación por la Decisión 90/106. 4) POP transitorio Decisión 92/366. 5) POP III 1993-1996 Decisión 92/597. 6) Modificación por la Decisión 95/247. 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/127. 8) Modificación por la Decisión 2001/20.

FINLANDIA: 1) POP III 1993-1996 Decisión 96/73. 2) POP IV 1997-2001 Decisión 98/130. 3) Modificación por la Decisión 99/448.

FRANCIA: 1) POP I Decisión 85/282. 2) POP II 1987-1991 Decisión 88/121. 3) Modificación por la Decisión 90/101. 4) POP transitorio Decisión 95/539. 5) POP III 1993-1996 Decisión 95/589. 6) Modificación por la Decisión 95/239. 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/120. 8) Modificación por la Decisión 99/142.

GRECIA: 1) POP I Decisión 85/283. 2) POP II 1987-1991 Decisión 88/149. 3) Modificación por la Decisión 90/106. 4) Modificación por la Decisión 91/454. 5) POP transitorio Decisión 92/367. 6) POP III 1993-1996 Decisión 92/596. 7) Modificación por la Decisión 95/246. 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/127.

IRLANDA: 1) POP I Decisión 85/285. 2) POP II 1987/1991 Decisión 88/142. 3) Modificación por la Decisión 91/543. 4) POP transitorio Decisión 92/364. 5) POP III 1993-1996 Decisión 92/593. 6) Modificación por la Decisión 95/244. 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/125. 8) Modificación por la Decisión 02/104.

ITALIA: 1) POP I Decisión 85/291. 2) POP II 1987-1991 Decisión 88/141. 3) Modificación por la Decisión 91/445. 4) POP transitorio Decisión 92/363 5) POP III 1993-1996 Decisión 92/593 6) Modificación por la Decisión 92/ 243. 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/124. 8) Modificación por la Decisión 00/279.

PAÍSES BAJOS: 1) POP I Decisión 85/289. 2) POP II 1987-1991 Decisión 88/123. 3) Modificación por la Decisión 90/103. 4) POP transitorio Decisión 92/360. 5) POP III 1993-1996 Decisión 92/590. 6) Modificación por la Decisión 95/240 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/121. 8) Modificación por la Decisión 01/21.

PORTUGAL: 1) POP I Decisión 86/351. 2) POP II 1987-1991 Decisión 88/150. 3) Modificación por la Decisión 90/10/. 4) POP transitorio Decisión 92/368. 5) POP III 1993-1996 Decisión 92/598. 6) Modificación por la Decisión 95/248. 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/129.

REINO UNIDO: POP I Decisión 85/291. 2) POP II 1987-1991 Decisión 88/141. 3) Modificación por la Decisión 91/455. 4) POP transitorio Decisión 92/363. 5) POP III 1993-1996 Decisión 92/593. 6) Modificación por la Decisión 92/243. 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/124.

SUECIA: 1) POP III 1993-1996 Decisión 96/74. 2) POP IV 1997-2001 Decisión 98/131. 3) Modificación por la Decisión 99/446.

El examen detallado del contenido de las excepciones que supusieron modificar la capacidad de la flota de cada Estado miembro o bien la existencia de segmentos de flota favorecidos por la no aplicación de reducción nos lleva a valorar como

cualitativo, y no sólo cuantitativo, que unos Estados miembros obtuvieran beneficios de la aplicación de la política de estructuras. Irlanda, Países Bajos, Francia, Reino Unido, Alemania, Grecia, Italia y Bélgica vieron aumentada la capacidad pesquera en términos de flota. Irlanda, Países Bajos, Francia, Dinamarca, Reino Unido y Alemania consiguen salvaguardar segmentos diversos de la flota de la aplicación de los programas, lo que, de hecho, constituyó una retirada de una parte de la flota (y con ella del recurso pesquero comunitario) de la reglamentación pesquera. Así, por razones de su aplicación y no tanto por el contenido de la norma, los POP acabaron creando un panel de excepciones, tanto cuantitativas como cualitativas, con una amplia repercusión y con significación trascendental al examinar su eficacia. Como los POP fueron diseñados para cumplir unos objetivos con la finalidad de disminuir la capacidad pesquera de la Comunidad y de adaptarla a los recursos pesqueros existentes, la sola existencia de un POP que capacitara el aumento en lugar de la reducción pone en cuestión los restantes componentes de esta política pesquera.

El recuento del conjunto de excepciones en funcionamiento posibilitó que todas las flotas pesqueras menos las de España, Portugal, Dinamarca y, en menor medida, de Finlandia y Suecia, contrariamente a la finalidad perseguida, aumentaran su capacidad en tonelaje, en potencia o en ambas a la vez.

Además de las excepciones, crearon, en términos económicos, una sobrevaloración de las condiciones particulares de cada flota de los Estados miembros y una infravaloración o desprecio de los principios comunitarios de cohesión y armonización, permitiendo la prevalencia de los intereses pesqueros de la mayoría de los Estados del Norte y de Francia. Esta protección se acompañó de la salvaguarda de los intereses pesqueros de algunos territorios por entero como son los casos de Groenlandia, las islas Feroes, los territorios franceses de ultramar o bien de subsectores productivos determinados (la acuicultura –se debe entender piscicultura–, la industria transformadora en la región Meklemburgo-Pomerania Occidental...) o bien de algunos segmentos concretos de la flota (daneses menores de 5 TRB, alemanes dedicados a la pesca del mejillón, etcétera).

Podemos, por lo tanto, caracterizar a este instrumento de la política pesquera comunitaria como vehículo de regionalización diferenciando, separando y segmentando las condiciones de gestión, así como las de acceso al recurso, en lugar de integrar, cohesionar y tender a conseguir convergencia en la producción pesquera en la búsqueda del objetivo tan profusamente declarado de adecuación de la capacidad al recurso.

4. EL FONDO EUROPEO DE PESCA EN LA NUEVA PPC

4.1. ANÁLISIS EN EL TEXTO: ANTECEDENTES Y DEFINICIONES

El marco regulador en el que se inscribe el Fondo parte de la necesaria reestructuración del sector pesquero. Tanto en el Reglamento (CE) 2369/2002 como en el

Reglamento (CE) 2371/2002 queda establecido como corolario de la ordenación pesquera la reducción de la flota, la reestructuración del sector pesquero a la baja y al ajuste entendido en términos de disminución de capacidad de la flota comunitaria que faena en aguas comunitarias y fuera de ellas. Si examinamos esta consideración a la luz del análisis económico, es preciso discutir ciertos preconceptos que impregnan esas primeras formulaciones, ya que contaminan las normas que los incluyen. Así, diríamos que:

1) Empresa pesquera no es igual que buque pesquero. En algunos casos sí (bajura, por ejemplo); en otros también (empresa como unidad jurídica propietaria de un solo buque por motivos económicos de respuesta a riesgos), pero en el primero no hablamos de la flota comunitaria y en el segundo podemos levantar el velo de la persona jurídica e identificar el grupo económico. Por lo tanto, todo lo predicado en política pesquera común del buque o de la flota no es relevante para tratar de la vida económica de las empresas pesqueras ya que –sólo tomando como muestra el caso español– el tamaño de la empresa pesquera que sobrevive en aguas comunitarias tiene una dimensión no asimilable a uno o a dos buques.

2) El tejido económico asociado a la parte extractiva de la pesca supera largamente la significación económica de ese seguimiento, como quedó de manifiesto en el análisis I-O: destacaríamos un buen número de actividades industriales como, entre otras, el subsector de cabos y redes de la industria textil y de la confección; los envases y embalajes y otros productos de la madera, así como los de la industria química, la industria papelera y transformadora de papel y cartón; el sector de productos de refinado de petróleo está presente en *todos* los subsectores de la actividad pesquera; la muy importante relación con la industria productiva de bienes de equipo tanto mecánicos como eléctricos.

Las embarcaciones y los servicios de reparación naval tienen una enorme importancia en el diario ejercicio de la actividad pesquera entendida en las anotaciones contables como reformas corrientes y no en esta consideración como gastos en bienes de capital.

La industria de producción de agua dulce y hielo constituye un *input* intermedio imprescindible en pesca.

La energía eléctrica interviene en tierra en todos los procesos que siguen al desembarco y constituye, asimismo, un subsector directamente relacionado.

También citaremos algunos de los más importantes subsectores de servicios vinculados al sector pesquero: los servicios de transporte, los intermediarios financieros, los de la AA.PP., así como los incluidos en el epígrafe “otros servicios” de las organizaciones empresariales, que son imprescindibles en toda la actividad pesquera y cuyo grado de importancia cuantitativa varía en función del segmento específico de la actividad pesquera que consideremos.

3) La comercialización, transporte, transformación y conserva podrían constituir el conjunto de actividades *ex post* al acto de pesca (como extracción) y desembar-

que más visibles de la actividad pesquera, de la que el segmento extractivo sería sólo uno de los peldaños. Dado el nivel actual de la técnica y de las condiciones económicas en que se desarrolla la actividad pesquera, es temerario observar el entramado pesquero sólo como extracción y consumo, ya que para producir una unidad de pescado se precisan 0,40 unidades de *inputs* industriales imprescindibles en sentido técnico para poder llevar a cabo esa acción extractiva supuestamente primaria. El *enlace* o arrastre hacia atrás (previo a la acción de pescar, por lo tanto) es característica estructural de la pesca actual, incluida la denominada artesanal y costera; la imagen casi bucólica del pescador artesano con barquita a remos y una caña corresponde a la literatura de folleto turístico de tierras no civilizadas o de actividades deportivas, pero no representa en absoluto la pesca gallega, ni la española de esta parte del Atlántico. El uso de embarcación con motor, la venta en lonja frigorizada, la selección de especies por precio, el contrato con agentes especializados, los contactos con entidades financieras de seguros, el uso de técnicas de detección o el empleo de técnicos superiores indican un grado de complejidad empresarial muy por encima incluso de la capacidad o del poder de respuesta ante una caída del recurso o ante una acción reguladora de política económica pesquera.

Así, al aseverar que no se realizaron análisis de impacto económico de cada una de las medidas de reducción de la capacidad extractiva, también nos referíamos a esta relación dañada: cada unidad de flota que desaparece va acompañada al menos (y hacia atrás) de un efecto negativo en industria y servicios de importancia multiplicativa.

Es por esta razón tanto más importante la discusión sobre la búsqueda de otros elementos de política económica pesquera *menos destructivos* del tejido económico, industrial y de servicios, vinculados a la pesca.

4.2. ANÁLISIS DEL TEXTO DEL FEP

El FEP nace en el Reglamento (CE) 1198/2006 y desarrolla en ciento seis artículos agrupados en títulos toda la normativa relativa al nuevo instrumento financiero.

En relación con el contenido de disposición programática, analizaremos detalladamente los cuatro primeros títulos, por recoger su contenido las características de la definición económica del nuevo instrumento.

4.2.1. Del desarrollo sostenible y del FEP

Si partimos de la definición de PPC que el Reglamento recuerda (*considerando* 3º), la PPC regula las actividades de conservación, gestión y explotación de los recursos acuáticos vivos, incluida la acuicultura, así como la transformación y comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura, siempre que esas

actividades se ejerzan en el territorio de los Estados miembros o en aguas comunitarias o en buques comunitarios o nacionales de los Estados miembros.

Dado que en los veinte primeros artículos (incluidos los cincuenta *considerando*) se utiliza veinte veces la expresión *desarrollo sostenible*, parece interesante examinar la consistencia de la hipertrofia de la expresión como representación verbal y su contenido material.

En el Reglamento (CE) 2371/02 se define la explotación de recursos de acuerdo con pautas de desarrollo sostenible como el efectuado sobre una población, de tal modo que no se perjudique su futura explotación y que no repercuta negativamente en los ecosistemas marinos.

El desarrollo sostenible está presente en los cincuenta *considerando* como componente, objetivo, prioridad, contenido programático y compatible con otras políticas comunitarias. Diríamos que se constituye en el eje vertebrador de los programas a desarrollar para que la PPC se haga efectiva con apoyo financiero comunitario. Se justifica que este objetivo principal no es alcanzable por cada Estado miembro, de ahí que la Comunidad incorpore multifinanciación comunitaria centrada en las prioridades pertinentes al objeto del cumplimiento de ese objetivo *frontispicio*.

Para llevarlo a efecto se redefinen los conceptos que tendrán de ahora en adelante validez jurídica en la CE a efectos de aplicación del Fondo. Se definen objetivos y misiones, se contemplan las pautas de elaboración de los planes estratégicos nacionales (quiere decir estatales) y se enmarcan las medidas que compondrán los *ejes prioritarios*.

♦ *Definiciones*. En las definiciones que afectan a la caracterización de la actividad económica pesquera se incluyen algunos elementos y se excluyen otros que convierten en problemática la aplicación congruente del desarrollo sostenible. Así, la definición de *pescador* identifica pescador con tripulante de un buque pesquero, quedando excluidos de la definición un gran conjunto de actividades pesqueras orientadas como tareas económicas a la consecución del *producto* pescado, tal y como se entiende que existe en el mercado de alimentos. Así, el marisqueo, actividad pesquera no ejercida (en algunos casos) a bordo de un buque, queda excluido, no entra en el apartado b) del artículo 3.

Asimismo, si el sector pesquero –apartado a) del mismo artículo 3– es el sector de la economía que incluye todas las actividades de producción, transformación y comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura, ¿dónde se definen los otros oficios no desempeñados a bordo? ¿O bien debemos entender que pertenecen a otro ámbito?

En el apartado d) se especifica la significación en la norma de acuicultura: de nuevo presenta un gran problema de no reconocimiento de una actividad acuícola por excelencia (acuicultura extensiva) como es el marisqueo, ya que la definición *acota* la producción a una posesión con dominio del recurso desde su nacimiento hasta la venta: es decir, aquel recurso cuidado, sembrado, vigilado, separado, seleccionado, recogido y vendido que lo sea por concesión administrativa sobre un bien

público queda excluido, porque las mariscadoras no tienen la titularidad de propietarias sobre el recurso que finalmente acaban comercializando sino una licencia para su explotación.

La norma comunitaria parece escrita para separar esta actividad pesquera del ámbito de aplicación del FEP, y resulta muy contradictoria ya que esta actividad es una de las que evidenciaron a lo largo de su existencia una capacidad superior de procurar desarrollo sostenible del recurso y de la actividad.

Por lo que respecta a la definición de empresa, no se contempla la especificidad de la actividad económica de la pesca, como antes se citó en el *considerando* 4°. Esta desvinculación resulta bastante extraña, ya que, para la consecución de la sostenibilidad sería preciso delimitar los distintos niveles del tamaño empresarial desde la perspectiva de actuación pesquera comunitaria, dado que en relación con la vida del recurso vivo del mar –y según qué zonas– es pertinente identificar empresas con posibilidad real de ejercer su acción económica en condiciones de sustentabilidad pesquera y de productividad económica.

Llama la atención que, siendo objetivo primero la sostenibilidad, la panoplia de definiciones finalice aquí (por lo que se refiere al objeto económico del instrumento financiación). No existen definiciones referidas a las zonas marinas por recuperar, ni a los recursos en riesgo, ni a las regiones afectadas, ni concreción de objetivos comunitarios para el mismo plazo de vigencia financiera. Admitiendo que el problema de recuperación y logro de la actividad sostenible es comunitario y no estatal, se encarga el diseño de aplicación de la norma a los Estados miembros.

♦ *Objetivos*. En la enumeración de objetivos se consagra el de sostenibilidad en los planos económico, social y ambiental. Se cita la potenciación de la competitividad de las estructuras de explotación (¿serán las empresas pesqueras?) y el desarrollo de empresas económicamente viables en el sector de la pesca.

Se declara promover la mejora de la calidad de vida en zonas con actividades en el sector pesca y, asimismo, promover la igualdad entre hombres y mujeres en el desarrollo del sector pesquero.

Aparecen ahora como de pasada, y por primera vez, objetivos de claro contenido económico y que en la norma reconocen la existencia de una organización de la producción pesquera estable, con naturaleza económica y perteneciente al mismo mercado que las restantes actividades presentes en la economía comunitaria. Es decir, existe una relación económica entre las empresas pesqueras y el omnipresente recurso vivo del mar, de los lagos y de la acuicultura, que sería preciso definir y tratar en los términos adecuados de una política común que debería pretender la supervivencia del sector pesquero, eso sí, con sostenimiento del recurso, ya que sin él no es posible la captura, ni la transformación, ni la acuicultura, ni, por fin, alimentar a los habitantes de la CE que compran pescado en cualquiera de sus presentaciones y/o preparaciones.

Esta cita de competitividad/rentabilidad parece en este lugar de la norma un postizo como recuerdo de un pasado que debe ser enterrado bajo el inmenso peso

de las profusas referencias a la sostenibilidad. Parece referirse a un conjunto de empresas que lograron sobrevivir sin perjudicar el recurso comunitario de forma directa –ya sabemos que el ecosistema es único y no reconoce fronteras y menos marinas– para mostrar que hay empresas (“estructuras de explotación” *sic*) rentables, competitivas y que no “perjudican” al medio ambiente en el interior de la UE o no lo hacen de forma observable.

Entre los objetivos acompañantes citados en este apartado aparece otro de cita obligada en el momento presente: nos referimos al manido de la igualdad entre hombres y mujeres. Parece que no debiera existir un buen cóctel normativo sin que en él se integre como componente “la igualdad”. La declaración surge al efecto de situar la norma en el lugar de lo políticamente correcto aunque, como en este caso, se excluyan de la definición de *pescador* todos los oficios no ejercidos a bordo de un buque, y aunque, como en este caso, quede excluida de la consideración de pesca una actividad importantísima como es el marisqueo, y aunque en la norma no se contemple como estructura de explotación las agrupaciones de mariscadoras o cuando la aplicación del instrumento no realiza reserva alguna para el ejercicio proposital de la tan citada igualdad. Queda vacío el contenido de ese objetivo, ya que no se corresponde con una aplicación de lo que se exige como contenido concreto, como veremos más adelante.

◆ *Ejes prioritarios*. Este Reglamento contempla la implementación de las medidas financieras a través de la elaboración de un denominado plan estratégico nacional para el sector pesquero, y de un programa operativo para aplicar las políticas y prioridades que debe cofinanciar el FEP. Plan y programa están contruidos sobre la trama de los ejes prioritarios definidos en el Reglamento y que constituyen la verdadera médula del diseño de política pesquera común: 1) el ajuste de la flota; 2) la acuicultura, la pesca interior, la transformación y comercialización de la pesca y de la acuicultura; 3) las medidas de interés público; 4) el desarrollo sostenible; y 5) la asistencia técnica.

Ejes prioritarios pesca-flota. El primero de los ejes prioritarios contiene las medidas de adaptación de la flota pesquera comunitaria, y significa el reconocimiento financiero de la política pesquera actual: no se financiará con ayudas públicas comunitarias nada que pueda aumentar la producción extractiva en ningún caso. En concreto, en ningún caso de flota regulada por la PPC (que no es toda la flota de los Estados miembros).

Así, las ayudas públicas del FEP serán usadas para llevar a cabo planes de *ajuste* de la flota (entiendase reducción), para financiar paralizaciones temporales, paralizaciones definitivas y para introducir mejoras tecnológicas a bordo que, en ningún caso, supongan aumento de la capacidad de los buques. Incluso las medidas socioeconómicas destinadas a los pescadores afectados por los cambios (quiere decir caída de actividad) producidos en la pesca (artículo 27) están orientadas a vaciar profesionalmente el sector pesquero y a dirigir las mejoras en cualificación hacia otros sectores económicos y a otras actividades.

Y en el caso de las medidas recogidas en el eje prioritario 3º –las denominadas de interés público–, no contemplan tampoco ningún grupo de medidas que *puedan* promover crecimiento económico pesquero (en el subsector pesca extractiva). El contenido puede agruparse en medidas de protección del medio, en la mejora de las condiciones de trabajo y seguridad, en la mejora de las condiciones de comercialización de alimentos y en las obras de infraestructura portuaria.

Las medidas agrupadas en el eje prioritario desarrollo sostenible de las zonas de pesca están inspiradas en la concepción de la pesca como actividad primaria en declive, no tecnificada, temporal y sin futuro. Si examinamos las indicaciones prioritarias de aplicación del FEP que contempla la norma en este apartado (artículo 43.4), sólo zonas como la Costa da Morte parecen reunir el conjunto de requisitos de zona receptora neta de rentas de subvención: baja densidad de población, actividades pesqueras en declive o pequeños municipios dedicados a la pesca. Si existen zonas con una elevada densidad de población, con actividades pesqueras de todo tipo y no son pequeños municipios quedan excluidos de la ayuda. En este subapartado se ponen de manifiesto las contradicciones del legislador en materia pesquera. Las medidas subvencionables persiguen objetivos que podemos encuadrar en la reconversión de la pesca existente hacia actividades turísticas, ambientales, así como medidas sociolaborales de desarrollo local no necesariamente pesquero. El eje prioritario denominado asistencia técnica contiene una enumeración de medidas destinadas al cumplimiento del reglamento.

Eje prioritario acuicultura, pesca interior, transformación y comercialización de la pesca y de la acuicultura. Aunque es cierto que en la Comunidad se trató (desde hace veinticinco años) la acuicultura como un subsector económico de futuro, cierto es que hasta ahora no se diseñó una política financiera con unas perspectivas de futuro tan halagüeñas. Al analizar el contenido normativo de este eje prioritario, se abren todas las potencialidades existentes en los Estados miembros. En concreto, en nuestro caso, creo que llegó el momento de impulsar –en este caso hay financiación– de forma firme y con proyección de futuro la acuicultura española.

En primer lugar, la primera vez –y creo que la única– que se cita el término *producción* asociado a crecimiento y vinculado a la inversión es en este apartado. El artículo 28, que define el ámbito de aplicación de las medidas de este eje prioritario, contempla la posibilidad de financiar inversión productiva. Asimismo, las restantes medidas del ámbito mejoran y aumentan la capacidad productiva: la construcción, ampliación, equipamiento y modernización.

Con respecto a las instalaciones de producción, en este caso no sometidas al límite de congelar el *output* total, se financiará la búsqueda de nuevas especies y la mejora de las existentes, la mejora de los métodos de producción, la mejora de equipos y la de las condiciones de trabajo.

Aunque parece que se apoya a las microempresas, esto es tan sólo apariencia porque se pone el límite en 750 empleados que, como es sabido, no reúne ninguna

planta de acuicultura. En este caso, las medidas ambientales debemos caracterizarlas como apoyo público a la infraestructura de la acuicultura, ya que cualquier contribución a la mejora del medio natural es imprescindible en acuicultura y es una mejora en producción y un ahorro de costes a la empresa. En el mismo caso incluiríamos las medidas de sanidad animal, ya que contribuir a la erradicación de enfermedades en la acuicultura supone, de hecho, una subvención a la producción acuícola.

Si la acuicultura, en general, reúne para el legislador todos los requisitos para impulsar la promoción de financiación pública comunitaria y, por ende, de los Estados miembros, debemos estar satisfechos porque España aporta a la acuicultura comunitaria el 90% del volumen producido. El mejillón es la especie principal y, dado que el cultivo de mejillón es *extensivo*, se trata, por definición, de la especie acuícola del presente y que puede garantizar una producción sostenible en todas sus características. Los problemas que en el nivel de impacto ambiental se puedan ocasionar se refieren a la limpieza de fondos y en este caso son financiables, ya que se corresponderían con medidas hidroambientales contenidas en el artículo 30. Parece llegada la hora de que el plan estratégico español utilice de forma adecuada las posibilidades tanto de actuación administrativa en el sentido de reglamentación y ordenación, como en el plano financiero para garantizar un futuro económicamente rentable.

5. VALORACIÓN DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA

El Fondo Europeo de Pesca no es ni más ni menos que un instrumento financiero: el instrumento financiero que dotará presupuestariamente a la política pesquera común en los próximos seis años. No es esperable que la dotación presupuestaria de una política económica trascienda su marco previamente definido, y así sucede con el Fondo.

La orientación y el objetivo final al que sirve la PPC camina hacia una restricción cada vez mayor de la capacidad de pesca de los Estados del sur de la CE, independientemente de la evolución histórica del grado de cumplimiento de la política diseñada. Hoy España asiste más o menos estupefacta a la escenificación de un gran paradoja: constatado el fracaso de la PPC anterior en la salvaguarda del recurso para garantizar pesca sostenible, se insiste y profundiza en la misma política, logrando que el sector pesquero más capaz, responsable y con capacidad competitiva deje paso a nuevos pescadores poco hábiles, no respetuosos con el medio y sólo con criterios de negocio en el impulso de pescar. La PPC actual no será capaz de recuperar recursos ni de potenciar unos nuevos, porque el medio marino no se recupera por Estados, parcelando el mar concediendo licencias a los diferentes Estados miembros. Los recursos no se recuperan con planes uniespecie, ni en una zona sí y en otra no. El recurso no se recupera porque en las leyes se escriba que disminuye la flota cuando en realidad aumenta, no se recupera cuando no se paralizan

actividades nocivas y peligrosas que contaminan y degradan el medio marino. El recurso no se va a recuperar por escribir en los planes estratégicos que se reestructura la flota y que se disminuyen las capturas.

En cualquier caso, debemos felicitarnos por las decisiones que se orientan a la potenciación de la acuicultura, porque estamos a tiempo de escoger la sostenible: conducir los esfuerzos de política pesquera y los presupuestos a garantizar el futuro de la acuicultura extensiva dado que, aparte de ser sostenible en el sentido ambiental, es capaz de desarrollarse de modo rentable sin sujetarse a vínculos externos, es decir, puede crecer contando exclusivamente con un medio marino no contaminado.

BIBLIOGRAFÍA

- “Actas relativas a la adhesión de las Comunidades Europeas de los Reinos de Dinamarca, Noruega y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte”, *DOCE* L 73.
- “Actas relativas a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las Comunidades Europeas”, *DOCE* L 302, de 15/11/1985.
- CHARLES-LE BIHAN, D. (1998): “La politique commune de la pêche en 2002: enjeux et perspectives”, *Droit et Sciences Humaines*, 12, pp. 239-263. (Collection Espaces et Ressources Maritimes). Paris: Pedone.
- COMISIÓN EUROPEA (1992): *Informe 1991 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Política Pesquera Común*. (SEC (92) 2340 final).
- COMISIÓN EUROPEA (1994a): *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los resultados de los POP a finales del año 1994*. (COM (95) 463 final).
- COMISIÓN EUROPEA (1994b): *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los resultados de los POP a finales de 1993*. (COM (94) 208 final).
- COMISIÓN EUROPEA (1996a): *Informe de la Comisión sobre el control de la política pesquera común*. (COM (96) 100 final).
- COMISIÓN EUROPEA (1996b): *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los resultados de los POP a finales de 1995*. (COM (96) 305 final).
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Informe de la Comisión sobre los resultados intermedios de los POP a finales del año 1996*. (COM (97) 352 final).
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Evolución del control en la política pesquera común*. (COM (1998) 92 final).
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Gestión de la pesca y conservación de la naturaleza en el medio marino*. (COM (1999) 363 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2000a): *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del régimen comunitario de la pesca y de la acuicultura en el período 1996-1998*. (COM (2000) 15 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2000b): *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los resultados de los POP a finales del año 1999*. (COM (2000) 738 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2001a): *Libro verde sobre el futuro de la política pesquera común*. (COM 2000, 135 final).

- COMISIÓN EUROPEA (2001b): *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los resultados de los POP a finales del 2000*. (COM (2001) 541 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2002a): *Plan de actuación para contrarrestar las consecuencias sociales, económicas y regionales de la reestructuración de la industria pesquera de la Unión Europea*. (COM 2002, 600 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2002b): *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los resultados intermedios de los POP de las flotas pesqueras a 30 de junio de 2002*. (COM (483) final).
- COMISIÓN EUROPEA (2002c): *Informe de la Comisión sobre los resultados de los programas de orientación plurianuals a finales del 2001*. (COM (2002) 446 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2002d): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea*. (COM (2002) 511 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2002e): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Plan de actuación para contrarrestar las consecuencias sociales, económicas y regionales de la reestructuración de la industria pesquera da Unión Europea*. (COM (2002) 600 final).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1983a): “Reglamento CEE nº 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca”, *DO L 24*, de 27/01/83, p. 1.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1983b): “Reglamento CE nº 2908/83 del Consejo, de 4 de octubre de 1983, relativo a una creación común de reestructuración, modernización y desarrollo del sector de la acuicultura”, *DOCE L 290*, p. 1.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1989): “Reglamento CEE nº 163/89 de la Comisión, de 24 de enero de 1989 sobre el fichero de buques pesqueros de la Comunidad”, *DOCE L 20*, de 25/01/89, p. 5.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1992): “Reglamento CE nº 3760/92 del Consejo, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y de la acuicultura”, *DO L 389*, de 31/12/92, p. 1.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1997): “Decisión del Consejo (97/413/CE) de 26/06/97 relativa a los objetivos y normas tendentes a reestructurar el sector pesquero comunitario, entre el 01/01/97 y el 31/12/01, con vistas a conseguir un equilibrio sostenible entre los recursos y la explotación de estos”, *DOCE L 175*, de 03/07/97, p. 27.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1999): “Reglamento CE nº 1263/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al Instrumento Financiero de Orientación a la Pesca”, *DOCE L 161*, p. 54.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1999): “Reglamento CE nº 2792/1999 del Consejo, de 17 de diciembre de 1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con la finalidad estructural en el sector de la pesca”, *DO L 337*, de 30/12/1999, p. 59.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002a): “Decisión del Consejo de 28 de enero de 2002 por la que se modifica la Decisión 97/413/CE relativa a los objetivos y normas tendentes a reestructurar el sector pesquero comunitario, entre el 01/01/97 y el 31/12/01, con vistas a conseguir un equilibrio sostenible entre los recursos y la explotación de estos”, *DOCE L 31*, p. 77.

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002b): “Reglamento CE nº 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”, *DOCE* L 358, de 31/12/02, p.59.
- CUDENNEC, A. (1996): “La stabilité relative des activités de pêche: mythe ou réalité?”, *Droit et Sciences Humaines*, 10, pp. 204-236. (Collection Espaces et Ressources maritimes). Paris: Pedone.
- GARCÍA NEGRO, M.C. (2003): “Informe sobre os aspectos socioeconómicos da revisión da política común da pesca”, en: *A contribución galega á reforma da política común da pesca da Unión Europea de 2002*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- HOLDEN, M. (1994): *The Common Fisheries Policy: Origin, Evaluation and Future*. Oxford: Fishing News Books.
- LINDEBO, E.; FROST, H.; LOKKEGAARD, J. (2002): *Common Fisheries Policy Reform: A New Fleet Capacity Policy*. (Rappoert, 14). Copenhagen: Fodevarekonomist Institut.
- PARLAMENTO EUROPEO (2002): *Informe anual de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los resultados de los programas de orientación plurianuales de las flotas pesqueras a finales del 2000*. (Doc. A5-0092/2002).