

La transferibilidad de los derechos de pesca y las cuotas individuales: análisis del caso español

FERNANDO GONZÁLEZ LAXE (*)

1. INTRODUCCIÓN

En el transcurso de la polémica abierta en torno a la revisión de la Política Pesquera Común se han oído numerosas voces y se han escrito innumerables artículos en referencia a la necesaria reformulación de ciertos principios básicos de la política pesquera, así como a la ineludible modificación de determinados planteamientos instrumentales (Symes, D., 1998, 1999; Gutiérrez y Da Rocha, 1998); Lindebo, E.; Frost, H. y Lokkegaard, J., 2002; Fuertes, J. R., 2002; Frost, H. y Lindebo, E., 2003). Uno de los más llamativos por su interés y por su importancia es el referido a la definición de los derechos de pesca y a su transferibilidad.

Para algunos armadores, la cuestión está clara, al afirmar, de manera tajante, «es evidente que el derecho de acceso y el derecho de pesca es de las empresas que arriesgaron sus intereses enviando sus barcos a faenar en unas aguas que antes de 1977 eran libres» (Iriondo, M. 1998). A raíz de la reforma de la Política Común de Pesca, la existencia de una sobrecapacidad de los medios de producción y de una sobreintensidad sobre los recursos pesqueros induce a formular medidas relativas a lograr una eficaz asignación de recursos y unas satisfactorias medidas de control.

(*) *Instituto Universitario de Estudios Marítimos. Universidade da Coruña.*

– Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 203, 2004 (pp. 233-262).

En este trabajo abordaremos en una primera parte el análisis de los distintos regímenes de propiedad de los recursos pesqueros, para a continuación describir los mecanismos económicos y los instrumentos de gestión pesquera; y concluir, finalmente, analizando las consecuencias previsibles de la utilización de los derechos de pesca sobre las empresas del sector. Posteriormente, hacemos mención a las disposiciones y orientaciones de la política pesquera española y enmarcaremos las distintas posiciones empresariales en lo tocante al reparto inicial de los derechos de pesca, a sus posibilidades de desarrollo y a las distintas opciones relativas al reposicionamiento de las empresas ante esta nueva coyuntura.

2. LOS REGÍMENES DE PROPIEDAD DE LOS RECURSOS PESQUEROS

La primera cuestión a delimitar es la referida a los regímenes de propiedad de los recursos pesqueros. En el régimen de los recursos pesqueros podemos distinguir cuatro situaciones posibles: a) libre acceso; b) propiedad privada; c) propiedad comunal; y d) propiedad estatal.

Para el objeto de nuestro trabajo nos interesa definir con claridad los supuestos de libre acceso y de propiedad comunal; en tanto que los otros dos casos –los correspondientes a la propiedad privada y la estatal– los consideramos nítidamente claros en sus formulaciones semánticas.

J. C. Seijo y colaboradores, cuando se refieren a estas dos últimas situaciones, las definen de la siguiente manera «si los usuarios del recurso tienen el deber de observar y cumplir reglas y normas de uso y acceso, determinadas por una institución de gobierno que es responsable y tienen el derecho de su manejo, entonces el recurso pesquero es de propiedad estatal (...). Y si los pescadores tienen el derecho de realizar un uso socialmente aceptable del recurso pesquero, y tienen el deber de abstenerse de hacer un uso inadecuado del mismo, entonces el régimen de explotación es de propiedad privada» (Seijo, 1997: 2).

No obstante, convendría enmarcar las otras dos situaciones posibles. De esta forma, los regímenes que definen el «libre acceso» vendrán formulados bajo tres notas muy singulares que sintetizan sus grados de funcionamiento: a) afectan a zonas y a recursos sobre los que no existen derechos de propiedad bien definidos, b) su uso, y por lo tanto su acceso es libre; esto es, no existen restricciones de uso y de acceso, y c) no constan regulaciones alguna sobre la forma de realizar controles o de fijar normas que regulen cualesquiera de las fun-

ciones de ordenación, gestión y administración de los recursos pesqueros.

Y por lo que respecta al régimen de «propiedad comunal», se caracteriza como aquel que reúne las siguientes condiciones: a) es preciso la existencia de un colectivo identificable de usuarios y que además posean el recurso; b) el uso de los recursos es excluyente a extraños, por lo tanto es exclusivo para las comunidades identificables de usuarios; c) el acceso y su uso son regulables por los miembros de la comunidad; d) los derechos de uso por los miembros suelen ser igualitarios y no transferibles; con lo que dichos derechos de usos no se pierden, aún en el caso de que no se usaran; e) los derechos suelen ser reconocidos legalmente o de forma singular mantienen un derecho/status de facto dependiente de la actitud del Estado.

Aunque la variedad y heterogeneidad de estos rasgos pueden entremezclarse y complementarse entre sí, existen dos cuestiones relevantes para el análisis de los derechos de pesca: el control y la potestad. El primero hace referencia al territorio y el segundo al recurso. De ahí la emergencia de distintas argumentaciones sobre las formas de apropiación y en torno a la territorialidad de los recursos. Emergen, por lo tanto, distintas competencias y multitud de rivalidades entre las poblaciones ribereñas por la utilización de dichos bienes y por los procesos de apropiación de los recursos.

En los supuestos de la «propiedad comunal» deben ser resaltadas dos cuestiones de relevancia fundamental: i) el régimen de apropiación no siempre implica exacta igualdad en el acceso a los bienes comunarios para todos los usuarios, ni iguales obligaciones para con la comunidad costera en general; ii) la existencia del carácter de exclusividad para los usuarios y excluyente para los extraños no impide que estos últimos accedan, en casos específicos y con autorización de los usuarios, a entrar y acceder en el uso de los recursos. En ambos supuestos, la cuestión que se plantea radica en cómo efectuar la definición y el reparto del papel del nuevo usuario, aunque sea estacional, esporádico, específico o atemporal.

La puesta en vigor y la aplicación de las zonas económicas exclusivas han servido, bajo esta perspectiva, para proteger los recursos pesqueros para los pescadores de dichas zonas, intentando evitar que otros se pudieran apropiar de dichos recursos.

El concepto de «propiedad comunal» en el funcionamiento y en los principios de la gestión de las pesquerías nos condujo a una situación caracterizada por la clásica acuñación del concepto «el mar es de todos», provocando como afirmaba H. S. Gordon (1954), una ten-

dencia hacia la sobreexplotación y a la ineficiencia económica, debido a que el incremento en exceso de la sobrecapitalización y el número de unidades productivas aceleran el proceso de sobreintensificación, que redundará en pérdidas económicas; lo que supone una reclamación de la propiedad privada o estatal de la gestión para asegurar su eficiencia.

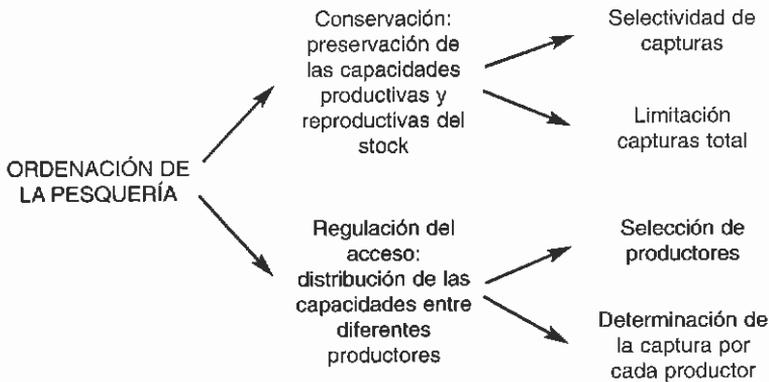
Las aportaciones de G. Hardin (1968), en su ya clásico paradigma expuesto en la «tragedia de los comunes», al preocuparse de la conservación de los recursos y de los problemas de la sobreexplotación, afirma que «la libertad en el “común” trae la ruina a todos», ya que el comportamiento maximizador y el egoísmo de los individuos nos conducirá hacia el agotamiento de los recursos. Por ello, sólo existen para G. Hardin dos posibles soluciones: a) la privatización, y b) la propiedad y gestión estatal de los recursos.

La existencia de comportamientos territorializados de los pescadores es inherente, en consecuencia, a las flotas especializadas, a las condiciones de acceso y a la propia organización del trabajo. Es corriente, por lo tanto, observar la coexistencia del «rol gendarme» del Estado, interviniendo en el ámbito de la gestión; de la misma manera que los pescadores asumen ciertas autolimitaciones en el acceso a las zonas y ciertos límites a la explotación de los recursos.

El funcionamiento normal de una pesquería en régimen competitivo es, en consecuencia, generadora de sobrecapacidades y de sobreexplotación de los recursos. Las variables de la ordenación pesquera se pueden clasificar en torno a dos grandes ejes en función de los distintos objetivos que se persigan. Las primeras, medidas de conservación, buscan garantizar la productividad de los stocks de manera sostenible; en tanto que las segundas, las medidas de regulación, tratan de ajustar las capacidades de captura.

Las medidas de conservación se relacionan con las funciones de determinación de las cantidades que se pueden pescar, y los instrumentos que se utilizan son eminentemente técnicos, tales como prevenir las capturas de especies prematuras y juveniles; determinar la selectividad de las artes de pesca, especificación de las operaciones de pesca (zonas y tiempos de pesca) y establecimiento de tallas mínimas de captura. Otros instrumentos utilizados tienen como objetivos limitar las capturas totales con el fin de conservar una biomasa de reproducción suficiente, por lo que las disposiciones europeas estiman el TAC para cada especie y área de captura, o determinan los tiempos de pesca (por criterios anuales, semanales o diarios), revisándolos en función de las variaciones de los stocks. Son, por lo tanto, medidas de carácter general e impersonal.

Cuadro 1



Las medidas de regulación son aquellas que tratan de controlar de manera individual el acceso al recurso. Se busca distribuir el potencial productivo del stock entre los productores, seleccionando las empresas autorizadas a explotar cada stock y determinando las cantidades que puede pretender cada productor.

La ordenación pesquera, por lo tanto, debe apreciar y distinguir entre los métodos administrativos y los métodos económicos. En lo que se refiere al acceso individual al recurso, los métodos administrativos los constituyen las normas, cuya plasmación práctica son las autorizaciones individuales no transferibles; en tanto que los métodos económicos los constituyen el conjunto de incentivos, que se manifiestan por medio de las tasas y de las autorizaciones individuales transferibles. De esta manera, podemos asimilar medidas de conservación vinculadas al ámbito de las normas y medidas de regulación del acceso ligadas a los dos ámbitos: métodos administrativos y métodos económicos.

Hasta el momento, los métodos administrativos para la conservación habían sido predominantes; pero, en la actualidad, las medidas relacionadas con la regulación del acceso comienzan a poseer una gran relevancia. Esto es, consisten en determinar las condiciones en las que los productores pueden participar en una explotación y las premisas determinadas en la misma. Buscan, por lo tanto, la reconciliación entre el óptimo individual y el óptimo colectivo.

En este sentido, los nuevos marcos reguladores vienen a definir los derechos de exclusividad y responder a los siguientes interrogantes: ¿quién puede acceder?, ¿qué derechos de extracción se definen?, ¿qué forma de actuación se delimitan?, ¿qué participación en los

derechos y en las decisiones se poseen y se otorgan?, ¿qué gestión de recursos se aplica?, ¿qué posibilidades de enajenación se aceptan?

Esta clasificación nos incita a establecer cuáles son los derechos de acceso. Y esta pregunta se responde a través de la imprescindible clasificación de los derechos reglamentados, esto es, de aquellos que pueden ser exclusivos y aquellos que poseen limitaciones. Ello no nos exonera de tener en consideración dentro de los derechos de acceso aquellos que se sitúan entre los no reglamentados, o sea, aquellos que suponen un derecho de impedimento por parte de las instituciones o usuarios que poseen la potestad territorial y aquellos derechos de utilización por el que pueden permitir su entrada y su acceso.

Esta clasificación enmarca, en consecuencia, los actuales procesos de la regulación pesquera a pesar de que no existe una definición única y uniforme de los derechos de propiedad en la medida que el alcance de dicho derecho evoluciona en el tiempo y varía dependiendo de la sociedad en la que se vive. En este sentido, siguiendo las propuestas del estudio encargado por el Parlamento Europeo, «en lugar de debatir acerca de si las CIT constituyen o no derechos de propiedad, analizaremos las características que dichas CIT poseen en el sistema de gestión» (Beatriz Oliveira-Goumas, 2003). Ya que las CIT no son derechos de propiedad, porque si lo fueran tendrían el reconocimiento, desde el punto de vista jurídico, de los siguientes caracteres: absoluto, exclusivo, elástico y perpetuo.

La reciente revisión de la Política Pesquera Común (COM /2002) 185 final (de 28/05/2002) y los nuevos reglamentos del Consejo de 20 de diciembre de 2002 (Reglamentos CE n.º 2.369/2002; 2.370/2002 y n.º 2.371/2002) nos aportan nuevas guías. De una parte, la práctica común de la PPC «consiste en asignar unos porcentajes fijos de TAC a cada Estado miembro (principio de estabilidad relativa), así como establecer sistemas de asignación específicas para cada Estado miembro que garanticen a cada una de las OOPP (organizaciones de productores) y de las sociedades pesqueras una participación más o menos fija en la cuota nacional». De otra parte, la capacidad de transferir los derechos de pesca que se asignan y las capturas potenciales que se disponen permite ofrecer posibilidades de compra y de venta de los derechos de capturas, pudiendo estas últimas ajustarse a las capturas reales aumentando la flexibilidad de los sistemas de gestión y pudiendo eliminar los alicientes que presentan las prácticas de desembarcos ilegales y los descartes.

Es decir, en la nueva PPC se contempla un amplio margen para que los Estados miembros puedan desarrollar sus propios sistemas de gestión de las cuotas de pesca, que, como bien sabemos, están en fun-

ción de las distintas y heterogéneas circunstancias sociales, económicas y territoriales.

A pesar de las distintas regulaciones jurídicas existentes en lo que concierne a los sistemas de gestión pesqueros dentro del marco de cada Estado miembro es fácilmente asumible que «los sistemas de gestión evolucionan hasta convertirse en sistemas de cuotas transferibles», en la medida que las cuotas pueden cambiar de manos entre los Estados miembros mediante la «cuota hopping» y por el intercambio de cuotas. Por eso, el estudio de las CIT es prioritario y constituye una herramienta básica para la gestión de los recursos pesqueros.

Los sistemas de cuotas de pesca nos permitirán, en consecuencia: a) apreciar y asistir a cambios de propiedad entre las empresas de los Estados miembros, al admitir los intercambios de cuotas; b) aunque son legales, no existe en la actualidad supervisión adecuada, ni tampoco transparencia en lo concerniente a dichos intercambios; c) aunque constituyen una práctica usual, no existe regulación; d) ciertos países desean limitar dichas «cuota hopping»; e) la estabilidad relativa constituye una restricción y una excepción a la libertad de movimientos de capitales y de mano de obra; d) la aplicación de las CIT posee una relevancia espacial a nivel local y regional, dados los cambios que se producen en las condiciones económicas de las empresas y los cambios de titularidad.

El diseño de las CIT contempla, por lo tanto, las siguientes notas: a) la fijación de los TAC como requisito previo; b) se requiere definir los derechos y/o privilegios, así como las responsabilidades asociadas a las CIT; y c) la definición de las competencias de las CIT, ya que cada Estado miembro describe las distintas concepciones, asignaciones, controles y cumplimientos en lo que concierne al funcionamiento de las cuotas de pesca. En este sentido, Scott (1989) subrayaba la garantía, la exclusividad, la duración y las cuestiones relativas a la transferibilidad, divisibilidad y flexibilidad.

Las CIT pueden presentarse de diversas formas, pero está asumido que «el titular de las cuotas puede ejercer el derecho a capturar y desembarcar una cantidad de pescado, y que dicho derecho es algo inmaterial en el sentido de que ser titular de las cuotas no significa ser el propietario de los peces que viven en el mar». Esta circunstancia especial supone abrir el debate sobre la teoría de la propiedad y sobre quién es el encargado de garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales.

Las distintas experiencias llevadas a cabo hasta el momento nos proporcionan un amplio abanico de opciones y criterios.

Cuadro 2

CARACTERÍSTICAS DE LAS CUOTAS DE PESCA EN DETERMINADOS SISTEMAS DE REGULACIÓN

Nueva Zelanda	Islandia	Países Bajos	Reino Unido
Las CIT son derechos de propiedad, con carácter permanente e intercambiables libremente	Las CIT no tienen garantía constitucional en relación a los cambios que se introduzcan en los sistemas de gestión.	Las CIT no tienen garantía constitucional en relación a los cambios que se introduzcan en los sistemas de gestión.	
Existe un límite máximo en relación con el porcentaje de cuotas que puede poseer una única empresa.	Las transferencias de cuotas se permiten de forma explícita, aunque existen restricciones.	Las transferencias de cuotas se permiten de forma explícita pero existen restricciones. Las poblaciones de peces son comunes y están referenciadas a los TAC.	Las transferencias de cuotas no se permiten de forma explícita, pero tampoco son ilegales. Por tanto, no existen restricciones a las transferencias de cuotas. Las poblaciones de peces son comunes y están referenciadas a los TAC.
Las CIT se aplican como sistemas de gestión. Se imponen responsabilidades, por lo que los propietarios de las cuotas deben pagar una parte de los costes de la gestión.	Las CIT se introdujeron como mecanismo para frenar la sobrepesca, y el sistema ha ido ganando en aceptación.	El sistema de las CIT provocaba descontento entre los pescadores hasta que se aplicó la co-gestión o la gestión compartida; o sea, la participación efectiva de los productores en la definición del marco de funcionamiento.	
La diferencia entre las capturas y los TAC se han ido reduciendo. La flota y el empleo en el sector pesquero ha aumentado como consecuencia del aumento de la producción.	La diferencia entre las capturas y los TAC se ha reducido. El tamaño de la flota aumentó. La productividad y el valor añadido por trabajador es elevado.	Las diferencias entre las capturas y los TAC se ha reducido. El tamaño de la flota se redujo. Los ingresos de los pescadores son altos en comparación a otras industrias.	El tamaño de la flota ha aumentado tras la puesta en funcionamiento de las CIT. La productividad y el valor añadido por trabajador de la flota pelágica es elevado.
Poseen mayor flexibilidad en el sistema de cuotas que la propia UE. Se autorizan intercambios de cuotas de diferentes especies. Se aprecian evidentes pruebas de concentración de la titularidad de las cuotas después de la introducción de las CIT. Causa importantes desequilibrios regionales.	Posee mayor flexibilidad en el sistema de cuotas que la UE. Se autorizan intercambios de cuotas de diferentes especies. Se aprecian evidentes pruebas de concentración de titularidad de cuotas. Causa importantes desequilibrios territoriales. Muestra alzas muy relevantes en los precios de las CIT.	Se aprecian notables niveles de concentración en la titularidad de las cuotas. Se muestran alzas muy importantes en los precios de las CIT.	Se aprecian altos niveles de concentración en la titularidad de las cuotas. Se muestran alzas muy notables en los precios de las CIT.

Fuente: Elaboración propia.

En suma, se aprecia un disímil marco jurídico tanto en lo que hace referencia a los derechos de propiedad, a las condiciones de la transferibilidad y las condiciones inherentes a los riesgos del cambio de las condiciones de gestión de la pesca.

3. LAS CUOTAS INDIVIDUALES TRANSFERIBLES COMO HERRAMIENTA ECONÓMICA

Existe un apremio por parte de las instituciones públicas en la búsqueda de estrategias de regulación y de ordenación pesquera, y cada vez es mayor la necesidad y la urgencia de intervenir en las pesquerías debido a los elevados niveles de esfuerzo que agravan la situación de los stocks pesqueros que reflejan unos descensos alarmantes en lo que al reclutamiento se refiere y a una caída de las productividades (FAO, 2002).

El sector pesquero ha estado dominado en los últimos años por unas específicas dinámicas determinadas por intensos procesos de expansionismo y desplazamiento de las flotas, por una carrera por pescar cada vez más, por un incremento del progreso tecnológico en lo tocante a la detección y captura; y en lo referente a la conservación del pescado, por un aumento de los descartes en las capturas, por unas descargas altamente significativas para usos no alimentarios, y por la apertura de mayores mercados a nuevos productos capturados y transformados.

Sin embargo, en los albores del nuevo milenio, observamos que no hay garantías sobre las capturas futuras, y el recurso pesquero explotado no garantiza la eficiencia económica.

En un primer análisis, la aplicación de los sistemas de cuotas individuales de pesca transferibles o las medidas delimitadas para la puesta en marcha de la asignación de niveles de esfuerzo para las embarcaciones que operan en aguas comunitarias, revelan la enorme complejidad en lo que a los mecanismos de gestión se refiere. (Morgan, G. R., 1997; Trondsen, T., 2002).

La regulación basada en las CIT supone la entrega de unos derechos individuales a un agente económico para extraer una determinada cantidad de recurso (Falque, M. y Lamotte, H. (dir) 2002). Previamente, el ente regulador del sector debe estimar y determinar, de manera anual, el nivel máximo de capturas para la mencionada temporada, denominando a esta magnitud la cantidad total permitida (CTP).

De esta manera, las CIT generan dos aspectos de relevante interés: a) la generación de una propiedad individual sobre la Cantidad Total Permitida; y b) la posibilidad de transferir los derechos de captura.

Es decir, dos efectos combinados: los provenientes de la propiedad y los efectos derivados de la transferibilidad.

Si analizamos el comportamiento de las empresas frente a los distintos sistemas de regulación, observaremos los siguientes supuestos: 1) sistema en el que se evalúa la cantidad global de captura que se puede extraer; 2) sistema de cuotas individual no transferible; y 3) sistema de cuota individual transferible.

Representando por E_i el esfuerzo de pesca aplicado en cada mes del año, donde l representa el mes, las empresas pesqueras poseen una función de costes del esfuerzo de pesca $C(E)$ con $C'(E_i) > 0$ y $C''(E_i) \geq 0$; es decir, con costes marginales positivos y no decrecientes.

Al objeto de reglamentar las pesquerías, se procede a determinar una CTP, que constituye la base referencial sobre la que determinar los esfuerzos de pesca por especies, áreas y empresas.

Asumiendo que las cantidades de captura que pueden obtenerse en cada mes sean constantes para cada unidad de esfuerzo de pesca y por empresas (que representaríamos por a_i), y que el precio de las especies que pueden ser vendidas en un mercado sea P_i por tonelada, las actuaciones que deben reglamentarse obligan a determinar un CTP para proceder al ajuste de las empresas participantes (cuya cuota denominaremos Q_T), presentando en su conjunto los siguientes sistemas de regulación:

A) Regulación por cuota global.

Bajo este sistema, cada empresa intenta maximizar su beneficio de pesca durante la temporada anual que finaliza en el mes T cuando se haya extraído la CTP establecida.

La empresa posee límites al esfuerzo posible aplicable en cada mes; por tanto su función maximizadora estaría representada por:

$$\begin{aligned} \text{Max } \Pi &= \sum_{i=1}^T (P a_i E_i - C(E_i)) & i = 1, \dots, 12 \\ \text{s.a. } 0 &\leq E_i \leq E_{\max} \end{aligned}$$

La pesquería se cierra cuando todas las empresas (j) del conjunto de la flota (F) hayan alcanzado la CTP anual; es decir cuando,

$$\sum_{j=1}^F \sum_{i=1}^T a_i E_{ij} \geq Q_T$$

En estos casos, en los supuestos que los tamaños de las flotas sean grandes y los comportamientos de las empresas sean muy compe-

titivos, cada pescador va a ignorar los efectos que su pesca genera en la determinación del tiempo de cierre del caladero. O sea, el momento T se vuelve exógeno a la empresa, por la que cada unidad productiva intentará maximizar su beneficio cada mes hasta el cierre de la temporada.

En consecuencia, cada empresa actúa en este sistema de regulación de cuota global en torno a una función del tipo siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Max}_{E_i} \prod_i &= Pa_i E_i - C(E_i) & i = 1, \dots, T \\ \text{s.a. } 0 &\leq E_i \leq E_{\max} \end{aligned}$$

B) Regulación por cuotas individuales no transferibles.

Bajo este sistema de regulación, las empresas realizan su optimización anual del esfuerzo pesquero atendiendo a la asignación individual de las capturas a que tienen derecho (Q_0). Por consiguiente, cada empresa funcionaría atendiendo a la ecuación siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Max} \prod_i &= \sum_{i=1}^{12} (Pa_i - E_i - C(E_i)) & i = 1, \dots, 12 \\ \text{s.a. } 0 &\leq E_i \leq E_{\max} & i = 1, \dots, 12 \\ \sum_{i=1}^{12} a_i E_i &\leq Q_0 \end{aligned}$$

En este sentido, los comportamientos de una empresa quedan también ajenos a los niveles de funcionamiento de los otros competidores y rivales, toda vez que cada uno tiene asignada su cuota individual.

C) Regulación por cuotas individuales transferibles.

En este sistema de regulación, las empresas reciben una asignación anual inicial de capturas que denominamos Q_0 . No obstante, las empresas pueden modificar sus niveles de extracción comprando o vendiendo derechos de pesca. La variable Z nos determina las cantidades netas de derechos que son adquiridos: si $Z > 0$, la empresa es compradora de derechos de pesca; por el contrario, si $Z < 0$, la empresa es vendedora de parte de sus derechos de pesca. Asimismo, contemplamos los supuestos de unos precios estables para simplificar el análisis.

Por tanto, las empresas pueden optar por comprar o por vender, y, en segundo lugar, también pueden distribuir sus esfuerzos a lo largo del año.

En consecuencia, las empresas actuarían del siguiente modo:

$$\begin{aligned} \text{Max}_{E,Z} \Pi &= \sum_{i=1}^{12} (Pa_i - E_i - C(E_i)) - P_Z Z & i = 1, \dots, 12 \\ \text{s.a.} \quad \sum_{i=1}^{12} a_i E_i &= Q_0 + Z \\ 0 \leq E_i &\leq E_{\max} & i = 1, \dots, 12 \end{aligned}$$

Los resultados a la luz de las experiencias son variados y múltiples. Basándonos en el estudio de Salgado, H. y Aliaga, B. (2002), podemos afirmar que:

- a) en relación a los niveles de esfuerzo aplicado, bajo el sistema de Cuota Global las flotas concentran sus actividades en los primeros meses del año; en el sistema de cuotas no transferibles, las empresas las distribuyen a lo largo de la franja costera; en tanto que en el sistema de cuotas transferibles algunos barcos prefieren en el intermedio de la temporada enajenar sus derechos de pesca. Ello supone, en consecuencia, una concentración temporal del esfuerzo en determinados meses y épocas del año y una transferibilidad de los derechos que permite que los esfuerzos disminuyan en los barcos más pequeños y más grandes, aumentando, por contra, los esfuerzos de pesca en las embarcaciones medianas;
- b) en relación a las capturas, se aprecia que en un sistema de cuotas no transferibles se puede trasladar la estacionalidad de las capturas en la medida que se reserva una parte del año para la captura de aquellas especies sobre las que no se poseen derechos de pesca; esto es, apreciándose el hecho de que bajo la propiedad de los derechos de captura se observa un traslado de la temporada de pesca y una gran presión e intensidad pesquera sobre otras especies.

En consecuencia, se contempla un incremento de los beneficios a corto plazo, al poder diferenciar entre aquellos efectos generados por las características de la propiedad y aquellos otros derivados de la transferibilidad de los derechos de captura. En la medida que la aplicación del sistema de CIT es una herramienta que busca la eficiencia económica, y dado que las cantidades de pesca asignadas son las mismas, los incrementos en los beneficios de las empresas se deben a una reducción de los costes de captura. De esta forma, el efecto propiedad se genera como diferencia entre el sistema de cuotas individuales no transferibles y el sistema de cuota global; en tanto que el efecto de transferibilidad se produce por la diferencia entre las cuotas individuales transferibles y un sistema de no-transferibilidad.

A pesar de este análisis de índole económico, es preciso mencionar que estos comportamientos empresariales son ajenos a la actividad reproductora de las especies, con lo que este ejercicio es ajeno a los efectos vinculados a los reclutamientos de los stocks, a la interacción de los mismos y a la ociosidad de las embarcaciones que sólo utilizarían los derechos en los meses de mayores capturas.

En resumen, de la experiencia chilena se extraen conclusiones muy nítidas: a) la sensibilidad del precio de los derechos ante los cambios en la CTP es pequeña. Por tanto, son los aumentos en la CTP los que aumentan el valor de las participaciones en ella; b) por eso, las empresas reclaman y exigen aumentos anuales en la CTP; c) es necesario establecer mecanismos claros y diáfanos para las transacciones de los derechos de pesca al objeto de reducir costes de transacción y favorecer la obtención de beneficios por medio de la transferibilidad; d) deben ampliarse las especies sometidas a CTP con objeto de garantizar la protección de los recursos y evitar los desplazamientos de la estacionalidad; e) en la medida que los mecanismos de las CIT generan incentivos para reducir el tamaño de la flota, es previsible que la temporada de la pesca se amplíe.

La nueva problemática sobre las CIT amplía el panel de las sensibilidades al profundizar sobre los impactos y repercusiones socioeconómicas de las zonas y regiones dependientes de la pesca, y la necesidad de definir estrategias institucionales de gestión de pesquerías, bien sean a nivel internacional, nacional o local.

Las Administraciones Públicas muestran, en ciertos casos, una tendencia a renunciar a la gestión directa de los recursos, y en ese caso están en condiciones de poder deslizar sus ámbitos de responsabilidad a los pescadores, a los que se les asignan, bien licencias, bien cuotas, bien derechos, tanto de acceso como de pesca. Dichas atribuciones vienen enmarcadas bajo condicionantes limitativos y restrictivos para ciertas zonas, para un número específico de especies y para períodos de tiempo, bajo concretas modalidades técnicas de pesca y delimitadas por formas de empleo y compatibilidad con otras técnicas de pesca.

La introducción de los nuevos conceptos de «responsabilidad institucionalizada» como los que se aportan desde las concesiones de acceso y de los derechos de pesca, son consecuencia de la existencia de ciertos problemas y de específicos fracasos en la aplicación de los mecanismos de gestión. Así, por ejemplo, cuando se han utilizado las licencias transferibles se suponía que estaban muy ligadas a los derechos de acceso. Y, de esa forma, la transferibilidad fue utilizada como alternativa a los programas de retirada de la flota para reducir la

capacidad pesquera, o como medio de mejora de la eficiencia económica. Se pensaba, en aquel momento, que los pescadores ineficientes abandonarían la explotación pesquera. No obstante, dicha opción presenta dos rasgos básicos: a) admite la posibilidad de compra de las licencias o derechos de pesca a los miembros de su organización; y b) cuenta con la autorización pública de dicha adquisición que ampara los procesos de compras, dándose la circunstancia que, en ocasiones, se permite la obtención de subvenciones e incentivos gubernamentales.

Estos dos conceptos sobre las licencias transferibles no impiden evitar la presencia de otros nuevos problemas: los derivados de las pesquerías multiespecíficas y las asignaciones de licencias; la regulación de las poblaciones de peces altamente migratorios y las poblaciones de peces transzonales; y las distintas estrategias de los pescadores tanto en lo que respecta a las zonas de pesca como a los puertos de descarga, ya que en ambos casos pueden alterar los impactos sobre los territorios costeros, afectando al mantenimiento de una actividad económica en áreas dependientes del sector pesquero.

Sin embargo, los nuevos sistemas de regulación basados en la implantación de las Cuotas Individuales de Pesca Transferibles aplicables con cierto éxito en determinados países (Islandia y Nueva Zelanda, por ejemplo) y con problemas en otros (Perú) marcan una nueva tendencia en lo que respecta a la ordenación y gestión de las pesquerías (Varela, M. *et al.*, 1996; Symes, D., 1998; Gallastegui, 2000; Oliveira-Goumas, 2003).

Las notas distintivas más sobresalientes subrayan: a) su carácter permanente; b) las cuotas de pesca al ser susceptibles de transferibilidad lo son de divisibilidad; esto es, se pueden vender y comprar, y se puede realizar de manera parcial o en su totalidad; c) la puesta en marcha de la emisión de cuotas no lleva aparejada restricciones en lo tocante a inputs, época de pesca y formas de comercialización.

Tales principios a juicio de los defensores del sistema, facilitan los cambios de conducta de los pescadores, ya que inciden en sus comportamientos de la siguiente forma:

- Al ser un derecho permanente, el propio pescador estará más interesado en la conservación del stock. En consecuencia, desaparecerán los efectos externos derivados de la ausencia de derechos y del libre acceso. Los pescadores podrían, de esta forma, planificar sus campañas, flexibilizar sus actividades, seleccionar sus capturas y mejorar la calidad del pescado.

- Asimismo, al permitir un comercio de cuotas de pesca se estimula a los pescadores a buscar posiciones eficientes, a través de la reducción de costes y mejora de la productividad, bien por medio de las operaciones de venta de sus derechos, bien seleccionando los momentos de mayor demanda de pescado en el comercio. O sea, incrementos en la eficiencia económica.
- Se reducen los enfrentamientos, al estar determinadas las cuotas de pesca por embarcación y al existir intereses comunes en la protección del recurso. Están en mejores condiciones para la eliminación de los problemas derivados de la «carrera por pescar». Del mismo modo, deben reducirse los costes de información al eliminar los numerosos procedimientos administrativos referidos a los controles de entradas y salidas. Contribuye, por tanto, a la reducción de la sobrecapitalización existente en la actualidad.
- Por último, el sistema tratará de infundir mayor rigor y responsabilidad, a la vez que dota de mejores condiciones para contribuir a la eliminación del furtivismo, de los traspasos no reglamentarios e «ilegales» y de los «mercados paralelos».

En consecuencia, la cuota individual transferible es una herramienta económica usada para asegurar la eficiencia económica en una pesquería; esto es, no es una herramienta para asegurar la sustentabilidad biológica ni una herramienta para asegurar la equidad social. «Su único propósito es lograr una eficiencia económica y hacerlo al menor coste posible para el erario público», afirma McGinley (1998). Por tanto, su aplicación no resulta suficiente para prevenir la sobrecapacidad y la sobrepesca.

Como bien afirman Copes, P. y Palsson, G. (2002), «los sistemas de las CIT están enfocados enteramente a la optimización económica mediante las leyes del mercado, lo que consiste en maximizar el valor presente de rentas». Por eso, no nos debe impresionar ni causar sorpresa el hecho de que las CIT causen impactos adversos tanto sobre la conservación biológica como sobre la equidad social, y que generen externalidades negativas.

De ahí, que al mismo tiempo que se explicitan las ventajas del sistema también se expongan los defectos perceptibles. Entre otros, citaremos los siguientes:

- a) La adjudicación gratuita de las cuotas otorga ganancias eventuales a unos pocos privilegiados, que pueden capitalizar dichos derechos e impulsar la acumulación de los mismos en pocas manos, lo que facilita la concentración financiera y geográfica de las opera-

ciones de pesca, con una clara sustitución de mano de obra por capital, causando una pérdida de empleos.

- b) Los altos costes de las cuotas en el mercado van a privar a los tripulantes de la tradicional oportunidad de independizarse como patrones propietarios de un buque, en la medida que no pueden poseer las oportunidades de compra de un buque con cuotas de pesca.
- c) Las comunidades históricamente dependientes de los stocks pesqueros pueden encontrarse amenazadas si sus recursos son enajenados a «ajenos».
- d) Puede emerger una nueva clase de «pescadores de sillón», que devienen rentistas, al vivir de los beneficios del alquiler de los derechos.
- e) Puede advertirse un deterioro en la conservación de los recursos generados por el descarte de especies y ejemplares de menor valor comercial y por las subdeclaraciones de capturas, propios del sistema de cuotas (Copes, P., 1986).

4. LA TRANSFERIBILIDAD DE LOS DERECHOS DE PESCA EN ESPAÑA

La Orden Ministerial del Ministerio de Agricultura y Pesca de 12 junio 1981 reconocía que los derechos de pesca eran individuales, asignados a las embarcaciones para el ejercicio pesquero en aquellas zonas para las que se arbitraban los mecanismos de acceso y se estimaban las asignaciones de recursos. La citada disposición ministerial estaba referida a la ordenación de la actividad de la flota de altura y gran altura que operaba dentro de los límites geográficos de la Comisión del Atlántico Nordeste. Las características definidas en la Orden Ministerial recogían los siguientes requisitos:

- a) Se delimitaba un censo cerrado para las embarcaciones de pesca, en base a criterios históricos, y se establecían derechos de acceso.
- b) Se establecían unos derechos equivalentes para cada empresa, cuyo montante final equivalía a la suma de los derechos de los barcos.
- c) Dichos derechos de acceso de cada uno de los buques incluidos en los censos podrán acumularse en otros buques propiedad de la misma empresa, siempre que las empresas mantengan en actividad al menos un buque en la zona de pesca.
- d) La misma empresa pesquera podría enajenar, ceder o transmitir su derecho de pesca a la pesquería, sin enajenar, ceder y transmitir legalmente un buque de su propiedad incluido en el censo.

A resultas de estas notas, y con la aprobación del citado mecanismo, se consolida lo siguiente: a) unos derechos de acceso individuales, por embarcación; y b) unos derechos de pesca individualizada, por embarcación. El normal funcionamiento de la pesquería hace que sean las propias agrupaciones, las organizaciones empresariales y los propios puertos los que establezcan planes de pesca con objeto de regular la gestión y promover un plan de comercialización más eficaz. En este sentido, los puertos y las agrupaciones sectoriales podrían, atendiendo a los principios establecidos en la citada normativa oficial, actuar bajo los siguientes parámetros:

- Agruparse, para hacer valer los derechos de pesca y, de esta forma, participar en la proporción actual de los derechos de acceso y de pesca.
- Se permite autorizar la cesión temporal de coeficiente de licencias de pesca entre empresas, puertos y organizaciones, a fin de evitar la inactividad y ociosidad de tales coeficientes.
- Se admite la movilidad geográfica de los buques de los puertos-base diferentes, previa autorización, lo que significa variar la proporcionalidad de los derechos de acceso y de pesca.

Los problemas surgieron cuando se llevan a cabo los procesos de renovación y transformación de la flota. La propia legislación española de 1981 admitía, sin embargo, el siguiente marco de funcionamiento:

- a) La empresa propietaria del derecho de pesca podrá conservarla aun cuando venda el buque a otra empresa que faene fuera de los límites del área de pesca, en caladero no contingentado o limitado, y a juicio de la Secretaría General de Pesca Marítima. Ello significa que se podrían desagregar la licencia del buque –y de esta forma el buque se mantiene fuera de la zona (pero sin licencia)– y la licencia a disposición de acumularse a otro buque en la zona de pesca limitada.
- b) Asimismo, también se mantiene la licencia en los casos de cambio de zona, desguace, sin prima o ayuda estatal; cambio de modalidad dentro de la misma pesquería; inmovilización voluntaria o forzosa; y exportación para constituir una empresa pesquera conjunta.

En consecuencia, la pérdida de los derechos se manifiesta cuando:

- el barco se vende y se produce un cambio de zona de pesca;
- el barco se pierde y en el plazo previsto no se sustituye por otro de nueva construcción o por compra de otro buque en explotación (criterio de renovación);

- cuando se produce un desguace con prima y subvención oficial.

Y, por contra, se admite:

- la fusión de empresas, lo que da derecho a acumular los derechos de acceso;
- los derechos de participar en los planes de pesca para distribuir las licencias de pesca;
- el derecho a la obtención de la licencia individual o de los permisos de pesca en los planes de pesca.

Los procesos llevados a cabo bajo estos supuestos han derivado hacia la existencia de un «mercado de licencias paralelo» o una «bolsa de derechos de pesca», que alteró la distribución geográfica de las flotas, ya sean amparadas por ciertas instituciones financieras locales y por entes institucionales regionales, ya sean bajo la actuación de ciertos armadores convertidos en agentes de inversiones.

Así, se ha llegado a afirmar, por parte del responsable de los asuntos pesqueros del Gobierno Autonómico de Galicia, lo siguiente: «este saneado negocio de tráfico de derechos, consustancial desde entonces a las pesquerías de Grand Sole, es absolutamente ilícito, ya que, como ya se ha explicado, el titular teórico de esos derechos es el Estado Español que, sin embargo, ha permitido el lucro particular de algunas asociaciones a costa de ellos, mientras otras se descapitalizaban todavía más» (López-Veiga, E., 1993: 220).

La Orden Ministerial de 12 junio de 1992 completó aquella primera disposición al establecer la posibilidad de acumular por parte de las empresas los derechos de acceso de los buques desguazados en otros buques del mismo censo, aunque se hubieran percibido primas de desguace. Este sistema ha permitido, desde luego, que el número de buques que se encuentran incluidos en los censos dispongan de un número de días de pesca más próximos, en general, a las necesidades de dicha flota. El mecanismo descrito ha permitido una distinta evolución de la flota arrastrera de Grand Sole que faenaba en aguas de la zona económica exclusiva de la Comunidad Europea, atendiendo a los criterios geográficos y por asociaciones.

Para ciertos portavoces de la patronal del sector pesquero del puerto de Coruña, había incluso otras razones, como las expresadas bajo esta declaración: «esta flota tuvo que hacer un esfuerzo superior al resto, al no poder acumular derechos en contraste a otras radicadas en el País Vasco. A muchos armadores de aquí sólo les quedó la posibilidad de adquirir los derechos a las asociaciones vascas excedenta-

rias, y otros vendieron los barcos, en una falta de reflejos del entonces Conselleiro de Pesca de la Xunta de Galicia, López-Veiga, E. Esta es otra situación discriminatoria para el puerto de Coruña, ya que mientras aquí se elaboró en su día un censo de buques real, otras asociaciones incluyeron unidades que se encontraban inactivas» (Etchevers, J., 1998).

Cuadro 3

EVOLUCIÓN DE LOS CENSOS DE EMBARCACIONES PESQUERAS

	Galicia		Cantábrico		Total	
	Evolución real	Evolución teórica-censos	Evolución real	Evolución teórica-censos	Evolución real	Evolución teórica-censos
1981	175	175	240	240	415	415
1982	152	152	227	227	379	379
1983	146	146	177	177	323	323
1984	143	143	144	144	287	287
1986	175	175	125	125	300	300
1987	175	175	125	125	300	300
1989	173	173	127	127	300	300
1990	174	146	121	149	295	295
1991	175	148	120	147	295	295
1992	168	139	127	156	295	295

Fuente: E. López-Veiga, 1993.

El resultado inicial del funcionamiento del sistema constató un evidente trasvase de barcos con sede en Galicia al ámbito territorial vasco durante el período 1990-92. Así, en 1989 la composición de la flota pesquera gallega era la siguiente: 52 buques agrupados en Arpesco; 20 en Pesca-Galicia; 18 en Inbupes; 2 en Vigo-Marín; 68 en Arposol y 13 de Lugo; para concluir en 1992, de la siguiente forma: 48 en Arpesco; 20 en Pesca-Galicia; 73 en Arposol.

5. LA APUESTA POR LA TRANSFERIBILIDAD DE LOS DERECHOS DE PESCA

Las nuevas normativas referidas a la transferibilidad se producen aprovechando la Ley 23/1997 de 15 julio de 1997 de ordenación del sector pesquero de altura y gran altura que opera dentro de los límites geográficos de la Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste. Esta nueva reglamentación abre amplias posibilidades al ejercicio de la actividad pesquera, ya que, en primer lugar, «permite que la empre-

sa pueda transmitir la totalidad o parte del derecho o coeficiente de acceso que tienen reconocido sus buques a otras unidades que, aun siendo de distinto titular, figuren incluidos en el mismo censo».

El nuevo panorama queda, pues, enmarcado bajo el siguiente ámbito de actuación: a) se autoriza la transferibilidad, ya sea total, ya sea parcial; b) se admite que tienen un derecho o coeficiente de acceso, dado que en la OM de 1981 no se fijaba temporabilidad, y ahora, con la nueva disposición, se marca un criterio atemporal, esto es, por tiempo sin definir; c) continúa siendo el Estado quien tutele el ejercicio de los derechos de acceso y de los derechos de pesca, sin contrapartidas para los pescadores, ni en lo referente a la gestión, ni en lo que respecta a las contrapartidas comerciales o económicas; d) se incluye la obligatoriedad de mantener el proceso de agregación-acumulación en buques del mismo censo y pesquería; e) ahora bien, se rompe el criterio derecho=buque; y a partir de ahora sería un flujo del siguiente tenor: derecho===> buque===> empresa===> buque===> derecho.

En segundo lugar, «este nuevo régimen» trata de «facilitar que la totalidad de los buques de esta flota dispusiesen del suficiente número de días de presencia en el caladero para un desarrollo más racional de sus actividades»; o, de otra forma, «un adecuado medio de verdadera racionalización del sector, que permitiría la especialización por zonas y áreas de la actividad pesquera».

En tercer lugar, el nuevo régimen de pesca de la Unión Europea que empezaba a funcionar el 1.1.1996 relativo al esfuerzo pesquero (medido por el nivel de potencia de las embarcaciones y multiplicado por el número de días de ejercicio pesquero), aceleraba la necesidad de «racionalizar la actividad» y «mostraba posición favorable a posibilitar que los derechos de pesca sobrantes puedan ser transmitidos por los titulares a los que les sobren o a otros que son deficitarios en días de pesca en caladero». Tal disposición afectaba a las empresas pesqueras con buques incluidos en los censos que podrían enajenar, ceder o transmitir total o parcialmente los derechos de acceso a las diferentes zonas de pesca, siempre que dicha transmisión afecte a buques del mismo censo y sea autorizada, y no se deriven perjuicios para terceros.

Más adelante, para corroborar de manera más rotunda la apuesta por la transferibilidad, se dicta una nueva normativa, por medio del Real Decreto 1838/97 de 5.XII.1997, que regula el inicio de la actividad pesquera y los establecimientos y cambios de base de buques pesqueros. Esta disposición toma en consideración la movilidad de los buques pesqueros y establece la ineludible relación entre puertos y el desa-

rollo de la pesca. Al objeto de establecer normas básicas que eviten la saturación de buques en determinados puertos y el incremento del esfuerzo pesquero sobre ciertos caladeros y zonas marítimas, que provocan excesiva concentración de buques-oferta y precios sobre los recursos, se hace necesario, a juicio de la Administración Pesquera Española, regular dicha movilidad de las embarcaciones. El citado RD 1838/97 establece una relación de subordinación entre los cambios de base y la posesión de la licencia. Esto es, a comienzos de año, a cada buque, con carácter permanente, se le asigna una modalidad con su derecho y caladero reconocido y el puerto-base. Esto es, relación entre la actividad y el puerto base (aquel donde se llevan a cabo las operaciones de despacho de buques y comercialización de sus capturas).

Nuevas modificaciones en torno a la transferibilidad de los derechos y la movilidad geográfica es el reciente Real Decreto 1915/97 de 19.XII.1997 que desarrolla la Ley 23/1997 en los que hace referencia a los controles del ejercicio pesquero.

Si la Ley 23/1997 había introducido la posibilidad de permitir que los titulares de los buques incluidos en el censo pudieran transmitir entre sí, total o parcialmente, los derechos de acceso a las diferentes zonas de pesca, bajo la supervisión y autorización de la Administración Pesquera Española, el nuevo RD 1915/97 establece como único límite a la libre transmisión de los derechos de acceso, la no-superación de un máximo de 315 días y un mínimo de 210 días de actividad pesquera por buque y año, incluidos en el censo. El gestor gubernamental quiere que se cumplan y acaten los siguientes objetivos: a) racionalizar la actividad pesquera; b) evitar que se impida la adecuación de la flota a las posibilidades de pesca; y c) que se establezcan límites máximos y mínimos de días de actividad.

Y, para ello, establece una serie de requisitos de orden estricto para su obligado cumplimiento:

- el buque cuyos derechos de acceso se transfieren deberá disponer después de la transmisión de al menos 210 días de actividad al año; y
- el buque receptor no podrá superar en ningún caso, con la transmisión de derechos, los 315 días de actividad anual.

Esto es, el límite mínimo de 210 días afecta al titular del buque transmisor y tiene por finalidad asegurar y garantizar la rentabilidad del sector; en tanto que el límite máximo de 315 días afecta al receptor y se establece con el fin de impedir que puedan acumularse en un sólo buque más derechos de pesca de los que se pueden utilizar.

Sin embargo, tales presupuestos empiezan a cuestionarse en la medida que se producen cambios de base portuaria alentados por las rebajas de los costes fijos de descargas o de nuevos planteamientos estratégicos referidos al mercado. Así, por ejemplo, en el verano de 1999, treinta barcos dedicados a la captura del pez-espada que hasta el momento venían descargando sus capturas en el puerto de Vigo, se comprometen a realizarlas a partir de octubre en el puerto lucense de Burela, tratando de esta forma de consolidar un mercado estable del pez-espada. Dicha operación debemos enmarcarla en las decisiones que unen los derechos de pesca con las estrategias de proyectos integrales (lonjas, compras de inputs, exportadores, empresas de transportes, comercialización y distribución, etc.).

La Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado establece el nuevo marco regulador de la transmisibilidad de las cuotas pesqueras. Significa, en primer lugar, que la distribución de las posibilidades de pesca puede ser objeto de transmisión, pero requiere autorización tanto del Ministerio como de la Comunidad Autónoma del puerto-base del buque, al objeto de regular las consecuencias de desplazamientos y los efectos de una concentración. En segundo lugar, subraya los límites al funcionamiento y establece lo siguiente en el artículo 28 de la mencionada Ley:

- se busca evitar la acumulación de posibilidades de pesca en un buque en volúmenes superiores a los que puedan ser utilizados;
- se establece un límite mínimo de posibilidades, por debajo del cual el buque debe abandonar la pesquería;
- se debe justificar que la transmisibilidad esté restringida a buques o grupos de buques pertenecientes a determinadas categorías o censos; y
- se establece que, a efectos de favorecer el ejercicio de la libre competencia, los volúmenes de posibilidades de pesca que pueden ser acumulados por una misma empresa o grupos de empresas relacionadas societariamente no superarán el 30 por ciento para cada pesquería.

Esta disposición que pone punto final a una serie de amplias discusiones y de redacción de informes en torno a las posibilidades de la transferibilidad de los derechos de pesca (Consejo Económico y Social, 1999; González-Laxe, 2000), favorece los procesos de enajenación, cesión y transmisión de derechos de pesca aun cuando al objeto de evitar polémicas adicionales quedan para reglamentos posteriores los asuntos que regulen los procedimientos y las normativas a aplicar.

La necesidad de plantear reformas en la Política Común de Pesca ha inducido a los armadores pesqueros españoles a posicionarse de manera continuada en torno a los sistemas de gestión de los recursos pesqueros.

Para algunos es preciso derogar los métodos de gestión basados en el establecimiento de los TAC y cuotas; y apuntan en este caso por el sistema de regulación del esfuerzo de pesca. Así queda perfilado cuando se manifiestan bajo las siguientes premisas «el Consejo asignaría a cada buque un nivel de esfuerzo que se convertiría en un derecho de pesca determinado, el cual podría ser transferido a otros buques dentro de la flota comunitaria global», afirma J. R. Fuertes, representante de la Cooperativa de Armadores de Vigo (*La Voz de Galicia. Suplemento Pesca* n.º 53, 7 mayo 1998). Para afirmar posteriormente «entendemos que el sistema de derechos de pesca individuales y transferibles contribuye decididamente a corresponsabilizar al pescador, al hacer suyo el derecho de pesca (...) el modelo de derechos de pesca individuales y transferibles permitiría: una planificación empresarial a largo plazo; una regulación de la oferta en el mercado, evitando el “correr por pescar” y, así, agotar cuanto antes la cuota de que se trate; una pesca responsable, ya que al tener un derecho de pesca en el activo de su empresa, serán más responsables en la protección de los recursos; y un ajuste de la flota a los recursos disponibles, al poder transferir las posibilidades de pesca de las unidades menos eficientes a las más eficientes» (Audiencia Pública sobre el Libro Verde de la PPC; Bruselas, 5-7 junio 2002).

En cambio, el portavoz del puerto vasco de Pasajes «considera que el principio de la estabilidad relativa es un procedimiento justo de distribución de cuotas, porque da estabilidad a las empresas que habitualmente han accedido a las aguas jurisdiccionales de otros Estados miembros; y es relativa porque depende de la dimensión del total autorizado de capturas, que es variable. Por tanto, aboga por la conveniencia de que a partir del 2003 la cuota o esfuerzo de pesca se distribuya por la Comisión Europea entre las empresas pesqueras comunitarias mediante el principio de la estabilidad relativa, y que, a la vez, puedan ser transferidas temporal o definitivamente entre ellas», concluye J. V. Lizárraga, representante de los Armadores de Pesca de Pasajes (*La Voz de Galicia. Suplemento Pesca* n.º 59, 18 junio 1998).

Surgen los primeros síntomas de rivalidad a la hora de plantear y aplicar las posibilidades de la transferibilidad. Para unos, la patronal viguesa, está claro que la Administración Pesquera Española pueda dictar normativas en torno a las posibilidades de las transferencias de los derechos de acceso. En cambio, la patronal de Pasajes confir-

ma lo contrario «la Administración Pesquera Española está expropiando parte del patrimonio de las empresas pesqueras vascas en favor de las no reconvertidas, al limitar las acumulaciones del esfuerzo pesquero para cada barco de la flota cada vez que se realizan desguaces o transmisiones patrimoniales sujetas a la Ley 23/97», y advierte que «esta medida, la referida al RD 1915/97, se ha adoptado con plena consciencia de que va en perjuicio de quienes en su momento procedieron a la reestructuración del sector y en favor de quienes no lo hicieron, por lo que hemos recurrido el Real Decreto al Tribunal Supremo» (*Industrias Pesqueras*, n.º 1.708, 15 junio 1998). Para concluir afirmando «de ahí que entendamos, que el Estado nunca envió barcos pesqueros porque nunca los tuvo. Por lo tanto, el derecho reconocido por los Estados Ribereños es exclusivo de las empresas. Pensamos que el papel del Estado es de intermediario, y a la vez defender los intereses de sus nacionales» (*La Voz de Galicia*, 18 junio 1998).

Esta polémica sirvió para reiniciar los debates en torno a la territorialización y privatización de los mares y de las zonas de pesca, así como también reabre las discusiones en lo que hace referencia a las cuestiones que afectan a la renacionalización de las plataformas continentales. Estos nuevos escenarios nos plantean nuevos interrogantes, como los que a continuación reseñamos:

- a) existen perspectivas de derechos por parte de los armadores; o, por el contrario, existen, asimismo, expectativas de perjuicios, desde la perspectiva de los consumidores o de los defensores de la explotación sostenida y duradera;
- b) existen y se definen «nuevos escenarios deseables»; o, por el contrario, estamos asistiendo a la adopción de decisiones y delimitaciones parciales y específicas para unos pocos y alejados de los restantes;
- c) están definidos los umbrales o los puntos críticos; o, por el contrario, adoptamos criterios fundamentados en el «tránsito de lo práctico a lo teórico».

Este análisis permitió, a algunos armadores de zonas muy específicas, elaborar un modelo basado en la compra de «derechos de pesca» para incorporarlos a la flota de dicha zona, a través de la adquisición de embarcaciones, y luego revender «los días de pesca sobrantes de otras pesquerías especializadas y para determinadas áreas» a otras empresas. Este caso singular, ocurrido en 1999, que se conoce como «operación estratégica», ha contado con las autorizaciones de dos Gobiernos Autonómicos que han avalado las transacciones. De esta

forma, las 37 embarcaciones del puerto lucense de Celeiro que han participado en la compra de 5 embarcaciones del puerto vasco de Pasajes, se han repartido los 1.500 días de cuota de pesca en las áreas VI y VII (zonas escocesa e inglesa) de las aguas comunitarias. Con esta adquisición se garantiza más actividad y se acumulan más derechos, concentrando la organización pesquera local el 22 por ciento de las cuotas españolas en la zona VI y el 24 por ciento de las cuotas españolas en la zona VII. Posteriormente, otra empresa vasca adquiere los 5 barcos para obtener de las citadas embarcaciones los derechos de pesca sólo para la zona VIII (zona francesa).

7. CONCLUSIONES

La transferibilidad incentiva a nuestro juicio tanto el individualismo como la eficiencia. Permite y provoca la posibilidad de adquisición y de venta de los derechos de pesca. Por tanto, la cuota se convierte en un activo, un valor en el mercado y cuyas posibilidades de intercambio favorecen la «racionalización de las actividades pesqueras» (M. Falque y H. Lamotte, 2002). Asimismo, puede convertirse en una alternativa para prevenir la sobrecapitalización pesquera, para tratar de resolver los problemas de acceso a las pesquerías, y para lograr una mayor rentabilidad del negocio pesquero.

No obstante, tal sistema de gestión no queda exento de dificultades. Entre las más comunes y reseñadas se sitúan las siguientes:

- a) Es difícil de aplicar en las pesquerías de vida corta e inestables, y lo mismo para las pesquerías estacionales, o para las pesquerías «relámpago».
- b) En las pesquerías multiespecíficas, las dificultades se manifiestan por la complejidad de establecer cuotas para varias especies que interactúan entre ellas, por la dificultad de establecer una cuota para la especie principal y para las especies objetivo, y por los problemas para reducir los descartes, evitar los trasvases. etc.; son verdaderos hándicaps. Idéntica dificultad y complejidad le sucede a los casos de zonas y áreas de pesca con stocks compartidos, y para los recursos transzonales.
- c) Tendencia a la concentración de oferta, ya que se eliminarían los productores ineficientes, pudiendo absorber uno o un pequeño grupo de propietarios la mayor parte de los derechos de acceso y de los derechos de pesca, concentrando, bien en pocas manos, bien territorialmente, la oferta de los productos pesqueros. Este proceso no garantiza la «eficacia social» en el entorno territorial,

ni tampoco en lo que concierne a la integración del complejo pesquero, ni asimismo garantiza la sostenibilidad de los stocks ni los principios de la precaución.

- d) Efectos sobre los precios, al quedar supeditado a las decisiones por parte del componente oferente a cualquier estrategia de mercado. Dichas opciones podrían combinarse con las expuestas anteriormente y referidas a la concentración de la oferta haciendo oscilar los precios del producto pesquero tanto al alza como a la baja.

Los interrogantes que se plantean al querer aplicar dichos mecanismos se concentran en los apartados: ¿cómo establecer las dotaciones iniciales de captura/cuotas?, ¿cuál va a ser la duración o la permanencia del sistema?, ¿cuál debe ser el protagonismo de los pescadores en la gestión?, ¿está regulada la posibilidad de acuerdos privados proveedores/comercializadores, vinculados a la propiedad de los barcos y con el acceso al recurso?, ¿cómo regular la posibilidad de formación de oligopolios?; continúan siendo objeto de los debates científicos y gubernamentales.

Estos interrogantes, que deben de tener respuesta previa a la aplicación de los sistemas de implantación de las cuotas individuales de pesca transferibles, son la excusa que ciertos pescadores sostienen para censurar a los Gobiernos y a los administradores públicos en lo que se refiere al mantenimiento y a la garantía de mantener una pesquería durable y sostenida bajo rentabilidad económica. De esta forma, se insiste, por parte de las agrupaciones de armadores y de los sindicatos de pescadores, en que las Administraciones deben «asegurar la renta de las pesquerías», llegando incluso a demandar que sean las mencionadas instituciones quienes sostengan y contribuyan a paliar los malos resultados económicos en los casos que se sucedan pérdidas económicas derivadas de erróneas decisiones de gestión, de regulación, de cooperación y negociación exterior.

Estas últimas posiciones responden, evidentemente, a aquellos razonamientos por los que los armadores suelen argüir que son propietarios de los derechos de acceso y de los derechos de pesca; y en base a ello reclaman y exigen sus derechos sobre las asignaciones futuras y solicitan contrapartidas en los casos que surjan dificultades (bien derivadas de los parámetros biológicos, bien de decisiones de regulaciones pesqueras, bien de acuerdos con otras flotas al objeto de compartir stocks pesqueros). Un ejemplo clarificador es el razonamiento siguiente: «los derechos de pesca no eran de titularidad pública, sino que eran de propiedad de las empresas privadas que arriesgaron su capital en aquellas pesquerías. Por lo tanto, no se

entiende cuál es la razón por la que se intenta poner límite temporal a la titularidad de los derechos de pesca», afirma Miguel Iriondo, presidente de la Asociación de Empresas de Pesca de bacalao, especies afines y asociadas (*Industrias Pesqueras*, n.º 1.719-20: 14). O cuando los armadores, al sentirse propietarios de sus derechos de acceso y de derechos de pesca, exigen y denuncian a las instituciones que no han defendido correctamente sus intereses económicos y estratégicos, causándoles un alto perjuicio económico, tal y como se puso de manifiesto cuando la Cooperativa de Armadores de Vigo denuncia a la Unión Europea porque no es capaz de culminar un acuerdo entre la citada UE y Argentina. Así, el contenido de sus argumentaciones queda reflejado con afirmaciones como ésta: «los armadores afectados por el convenio de pesca entre la Unión Europea y Argentina remitieron un «apremio» a la Dirección General XIV de la Unión, para que las autoridades comunitarias actúen en defensa de los intereses pesqueros. Los propietarios de los buques afirman que no retirarán el recurso interpuesto ante el Tribunal de La Haya por «dejación de funciones» y exigen que Bruselas condene la vulneración del acuerdo adoptado unilateralmente por Argentina, que recortó un 50 por ciento las posibilidades de pesca en sus aguas» (*La Voz de Galicia*, 5, 17 y 24 febrero 1999). O finalmente, en otro supuesto, cuando los armadores no ven satisfechas sus demandas y advierten que el propio sistema va camino de la quiebra, al sustentarse su comportamiento en la siguiente secuencia: se producirá una fuerte desinversión; se incrementarán los descartes, se pescarán las cuotas asignadas en el menor tiempo posible, y se acelerarán e intensificarán las dinámicas de rivalidad y conflicto pesquero.

De esta forma, las Cuotas Individuales de Pesca revelan que sólo incentivan decisiones de carácter económico; dota de exclusiva responsabilidad a los agentes productivos en las explotaciones pesqueras; y subraya que la rentabilidad la obtienen apropiándose de los procesos de pesca, de los productos que aporta al mercado y de la comercialización. En consecuencia, los derechos individuales de pesca transferibles delimitan la exclusividad y la complementariedad, pero no garantizan la eficacia y la sostenibilidad de la explotación pesquera. En suma, el problema de la gestión y la regulación pesquera continúa siendo complejo y muy heterogéneo.

BIBLIOGRAFÍA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1999): *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Pesca Marítima y de Bases de Ordenación del sector Pesquero y Comercialización de los Productos de la Pesca*. Sesión, 15 julio 1999. Madrid.

- COPES, P. (1986): «A critical review of the individual quota in fisheries management». *Land Economics*, 62: pp. 278-291.
- COPES, P. y PÁLSSON, G. (2002): «Cuestionando las cuotas individuales transferibles: Acción Política y Legal en Islandia, Canadá y América Latina. Una visión preliminar». *Revista Comunidad Pesquera*, 7, junio.
- FALQUE, M. y LAMOTTE, H. (2002): *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources marines*. Ed. Dalloz. París.
- FAO (2002): *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*. Roma.
- ETCHEVERS, J. (1998): «Somos historia, pero sobrevivimos». *La Voz de Galicia. Suplemento Pesca*, 41: 7.
- FROST, H. y LINDEBO, E. (2003): *Alternative Management Systems in EU Fisheries*. Fodevareokonomisk Institut. Copenhagen.
- FUERTES GAMUNDI, J. R. (2002): «La futura política común de conservación y gestión de recursos». Audiencia pública sobre el futuro de la PPC. *El Libro Verde de la CE*, 5-7 junio. Bruselas.
- GALLASTEGUI, M.^a C. (2000): *Las cuotas individuales transferibles: ¿merece la pena pensar en este tipo de soluciones para Europa?* AZTI. Euskonews & Media.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (2000): «Efectos socioeconómicos de la transferibilidad de los derechos de pesca». Instituto de Estudios Económicos de Galicia. Fundación Barrié de la Maza. *Working Papers*, 30. A Coruña.
- GORDON, H. S. (1954): «The Economic Theory of a Common Property Resource: the Fishery». *Journal of Political Economy*, 62: pp. 124-142.
- GUTIÉRREZ, M.^a J. y DA ROCHA, J. M. (1998): «Los beneficios de incumplir la Política Pesquera Comunitaria: un análisis estocástico de las distorsiones en el caladero Norte de Merluza». Instituto de Estudios Económicos de Galicia. Fundación Barrié de la Maza. *Working Papers*, 5. A Coruña.
- HARDING, G. (1968): «The tragedy of commons». *Science*, 162: pp. 1.243-1.248.
- IRIONDO, M. (1998): «Vendajes que no sanan». *Industrias Pesqueras*, 1.719-20: pp. 13-14.
- LINDEBO, E., FROST, H. y LOKKEGAARD, J. (2002): *Common Fisheries Policy Reform: A new fleet capacity policy*. Fodevareokonomisk Institut. Copenhagen.
- LÓPEZ VEIGA, E. et al. (1993): *La política pesquera de Galicia en el contexto comunitario*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- MCGINLEY, M. (1998): «¿Son las cuotas individuales transferibles la solución?». *Comunidad Pesquera*, 1.
- MORGAN, G. R. (1997): «Individual Quota Management in Fisheries. Methodologies for determining catch quotas and initial quota allocation». FAO: *Fisheries Technical Paper*, 371. Roma.
- OLIVEIRA-GOUMAS, B. (dir) (2003): «La gestión pesquera a través de los sistemas de derechos transferibles de pesca». Parlamento Europeo. *Documento de Trabajo*. Edición Provisional. Fish 111 ES.
- SALGADO, H. y ALIAGA, B. (2002): «Simulación de CIT en la pesquería del jurel en Chile». *Cuadernos de Economía*, 116: pp. 27-50.

- SCOTT, A. (1989): «Conceptual Origins of Rights Based Fishing». En P. Neher, R. Arnasson, N. Mollet (ed). *Rights Based Fishing*. Kluwer Academic Pub. Dordrecht: pp. 11-46.
- SEJO, J. C. *et al.* (1997): «Bioeconomía pesquera. Teoría, modelación y manejo». FAO: *Documento Técnico de Pesca*, 368. Roma.
- SYMES, D. (Ed) (1998): *Property Rights and Regulatory Systems in Fisheries*. Fishing News Books.
- SYMES, D. (Ed) (1999): *Alternative management systems for fisheries*. Fishing News Books.
- TRONDSSEN, T. (2002): *Toward Market Orientation: The role of auctioning individual seasonal quotas (ISQ)*. XIV EAFE Conference Faro.
- VARELA, M.; GARZA, D. e IGLESIAS, C. (1996): «Gestión de pesquerías basadas en derechos de pesca. El caso español en materia de regulación pesquera». *Información Comercial Española*, 755: pp. 139-156.

RESUMEN

La transferibilidad de los derechos de pesca y las cuotas individuales: análisis del caso español

Existe una evidente inadaptación de los dispositivos institucionales en los modos de regulación de los recursos pesqueros. Los sistemas de gestión basados en los TAC no han podido eliminar los problemas de la sobreexplotación de los stocks y de la sobrecapitalización del sector. La posibilidad de introducir en los mecanismos de regulación las cuotas individuales transferibles, es decir, la capacidad de conferir y de asignar a cada pescador un derecho individual para pescar una cantidad determinada de una especie concreta en un período específico es defendida por ciertos autores como la fórmula más eficiente para alcanzar una mayor valorización de los recursos y garantizar la sostenibilidad biológica. No obstante, también se subraya que en la medida que dichos derechos exclusivos de pesca puedan ser vendidos, negociados, intercambiados o transferidos por sus propietarios puede acarrear un proceso de concentración y de no favorecer la equidad social.

Dos peligros acechan la aplicación de las CIP; los desplazamientos de las épocas de captura y la quasi-privatización de las áreas de pesca. Sin embargo, su aplicación ayuda a la adopción de decisiones ajustadas a las expectativas previstas y evita ciertas disfunciones en lo que concierne a las condiciones de acceso a los caladeros y a las posibilidades de pesca en dichas áreas.

En España, la legislación ha ido progresivamente avanzando hacia la aplicación de derechos de pesca individuales transferibles en lo que atañe a la pesca industrial y que faena en aguas comunitarias, para mantener un sistema más tradicional de acceso en lo que concierne a la pesca costera y de bajura. La Ley 3/2002 sanciona dicha transferibilidad de los derechos de pesca, aunque evita pronunciarse en torno a las CIP. En Europa, tras la aprobación de la reforma de la Política Común de Pesca, las pautas a desarrollar en los mecanismos de gestión se inclinan por las CIP, aunque todavía no existe un reglamento directriz en este sentido.

PALABRAS CLAVE: Sector pesquero, derechos propiedad, cuotas y licencias pesca.

SUMMARY

Individual transferable fishing quotas: the spanish case

There is a clear failure to adapt to the institutional mechanisms with regard to the regulation of fishery resources. Management systems based on ITQs have not managed to eliminate the stocks over-exploitation and the over-capitalisation in the fishing sector. The possibility to introduce individual transferable quotas in the regulatory mechanisms, that is, the capacity to give and assign every fisherman and individual right to fish a determined quantity of a stock during an specific period is defendd by certain scholars as the most efficient way to reach a greater valorisation of resource and guarantee biological sustainability. On the other hand, it is also highlighted or transferred by their owners, this measure can result in a concentration process, what would not favour social equity.

Two questions put at risk the ITQs implementation; the displacement of the capture seasons, and the quasi-privatization of fishery grounds. Nevertheless, its implementation helps to take decisions adjusted to the foreseeable expectations and it avoids certain dysfunctions regarding access conditions to fishing places and fishing possibilities in the aforementioned areas.

In Spain, legislation has been progressively adapting to the implementation of the individual transferable fishery rights, with regard to industrial fishing that fishes in Community waters, with the aim to keep a more traditional access system concerning coastal fishing. Law 3/2002 penalises the transferability of fishery rights, although it makes no statements on ITQs. In Europe, after the passing of the Common Fishery Policy Reform, the models to develop in the management systems support the ITQs, although there is not a guideline regulation in the sense.

KEYWORDS: Fishing sector, property rights, fishing quotas and licences.