



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 26.2.2007
COM(2007) 73 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

sobre los instrumentos de gestión basados en los derechos de pesca

{SEC(2007) 247}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

sobre los instrumentos de gestión basados en los derechos de pesca

ÍNDICE

1.	Estado de la cuestión.....	3
2.	Antecedentes	3
3.	Contexto comunitario.....	4
4.	Sistemas de gestión basados en los derechos de pesca	5
5.	Próximas etapas.....	6
6.	Inicio del debate	7
7.	Conclusión.....	8

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

La Comunicación de la Comisión sobre la mejora de la situación económica del sector pesquero¹ señala que la difícil situación económica actual de muchos segmentos de la flota pesquera comunitaria requiere un enfoque distinto de la gestión de las pesquerías. El énfasis en prácticas pesqueras sostenibles, con niveles más elevados de poblaciones de peces, debería estar directamente vinculado al objetivo de que los buques pesqueros y las flotas sean más rentables desde el punto de vista económico.

Está ampliamente reconocido que la gran variedad de sistemas de gestión actualmente aplicados por la Comunidad y los Estados miembros tienen deficiencias de transparencia, eficacia y, en algunos casos, de coherencia global, que contribuyen a acentuar las dificultades económicas de la industria pesquera. Esta Comunicación tiene por objeto examinar las opciones existentes con vistas a mejorar la eficacia de la gestión de la pesca y contribuir al mismo tiempo a la consecución de los objetivos básicos perseguidos por la Comunidad y por los Estados miembros en el marco de la política pesquera común (PPC), como la protección de las poblaciones, el mantenimiento de la «estabilidad relativa» de las posibilidades de pesca de los Estados miembros y la existencia de un sector pesquero competitivo. El objetivo es promover un debate entre los Estados miembros y la Comisión sobre el futuro de los sistemas de gestión basados en los derechos de pesca en el ámbito de la PPC.

En la presente Comunicación sobre la gestión basada en los derechos se define un sistema formalizado de atribución de los derechos de pesca individuales a pescadores, buques pesqueros, empresas, cooperativas o comunidades dedicadas a la pesca.

2. ANTECEDENTES

Desde el final del libre acceso a los recursos pesqueros, todos los sistemas de gestión han establecido alguna forma de derechos de acceso o de utilización. Lo mismo sucede en el caso de la PPC que, entre otras cosas, prevé la concesión de licencias y cuotas nacionales, la limitación de «días de mar» para ciertas pesquerías o las medidas adoptadas para limitar la capacidad de la flota. Si bien los instrumentos básicos de la PPC para la atribución de derechos entre los Estados miembros han dado prueba de ser eficientes y sostenibles, en muchos otros aspectos la PPC no ha estado a la altura de sus objetivos, como demuestra el agotamiento de muchas poblaciones de peces, en particular las demersales, y los pobres resultados económicos de algunos segmentos de la flota.

Los sistemas de gestión implantados en los Estados miembros y a escala comunitaria, que imponen un acceso «restringido» a la pesca, han terminado por asignar implícitamente un valor económico al derecho de pesca. Este valor económico se refleja directa o indirectamente en las transacciones que se producen en el sector pesquero. Son ejemplos la venta o alquiler de licencias, de días de pesca y de cuotas en algunos Estados miembros. Más indirectamente, el valor económico del derecho de pesca se refleja en la diferencia de precios de mercado de los buques con licencia o sin ella.

¹ COM(2006) 103 final.

En muchos Estados miembros ya existen de hecho mercados de derechos de pesca. El valor económico de estos derechos es a veces considerable y puede tener consecuencias importantes en el desarrollo del sector pesquero. Nuestro objetivo es instaurar un sistema que contribuya a formalizar estos valores económicos en términos de derechos de pesca individuales, favoreciendo así la transparencia, la seguridad jurídica, la seguridad y, en última instancia, una mayor eficiencia económica para los pescadores; todo lo cual redundará en una reducción de los costes para el resto de la sociedad.

En este contexto, es necesario iniciar un debate para compartir y mejorar los conocimientos en este ámbito y evaluar la necesidad de actuar.

Estos elementos se abordaron en la Guía² de la propuesta de la Comisión sobre la reforma de la PPC, en la que la Comisión se comprometía a elaborar un informe sobre la posibilidad de introducir en los regímenes de gestión de la pesca comunitarios o nacionales disposiciones relativas a un sistema de derechos de pesca comercializables, individuales o colectivos.

3. CONTEXTO COMUNITARIO

El sector pesquero comunitario se caracteriza por una multiplicidad de instrumentos y de mecanismos de gestión. Situaciones bastante comparables se han tratado de maneras a veces muy diversas en función del Estado miembro, la región o el tipo de pesquería. Estos distintos planteamientos, incluso dentro de un mismo Estado miembro, constituyen un considerable corpus de experiencia práctica que debe evaluarse y merece compartirse.

La protección de las poblaciones, garante de la sostenibilidad de los ecosistemas marinos y de una actividad económica continuada del sector, es en la actualidad el objetivo inmediato y primordial. Esto es coherente con el compromiso de la Comunidad con la agenda de Johannesburgo (promover el rendimiento máximo sostenible) y con la de Lisboa. El debate sobre una gestión basada en los derechos de pesca se dirige a examinar si una mejor gestión económica del sector pesquero puede contribuir a alcanzar este objetivo y, en particular, si pueden establecerse sistemas de gestión de los aspectos económicos de la pesca, mejorados o de nuevo cuño, para mejorar la eficacia y la eficiencia. Por ejemplo, un sistema de derechos de pesca o de cuotas individuales, derechos territoriales de uso o derechos de esfuerzo pueden contribuir a reducir el nivel de la capacidad de pesca y, de esta forma, la presión sobre los recursos pesqueros. Todos estos sistemas deberán evaluarse a la luz de su contribución al objetivo de la PPC, en particular, «una explotación de los recursos acuáticos vivos que facilite unas condiciones económicas, medioambientales y sociales sostenibles» (Reglamento (CE) nº 2371/2002 del Consejo).

Compete a la Comunidad limitar el tamaño total de la flota y fijar los niveles de capturas y de esfuerzo pesquero, así como decidir medidas técnicas, como las restricciones relativas a buques y artes de pesca, con objeto de proteger las poblaciones. Las autoridades nacionales distribuyen y gestionan las licencias, las cuotas y el nivel de esfuerzo a nivel nacional y regional. Todas estas intervenciones ya contribuyen a definir y caracterizar los derechos de acceso y de captura de los pescadores individuales. Pueden atribuirse valores económicos a estos derechos, pero con frecuencia esto se lleva a cabo de una forma poco transparente e imprevisible.

² Comunicación de la Comisión sobre la reforma de la política pesquera común («Guía»), COM(2002) 181 final.

4. SISTEMAS DE GESTIÓN BASADOS EN LOS DERECHOS DE PESCA

No debe haber confusiones acerca de lo que puede ofrecer un sistema formalizado de gestión basado en derechos de pesca. No es una panacea para resolver los problemas del sector pesquero. Tampoco se trata de un verdadero instrumento de gestión, sino de un medio para ayudar a los pescadores a mejorar sus prestaciones desde el punto de vista económico. Por tanto, seguirá siendo necesario alcanzar los objetivos de protección a través de distintas medidas de gestión de la pesca (por ejemplo, las cuotas). Sin embargo, la formalización de los derechos de pesca puede ayudar a la sociedad a conseguir estos objetivos y hacerlo con costes inferiores. Se ha argumentado que la sostenibilidad económica también contribuirá a largo plazo a mejorar la sostenibilidad biológica, puesto que un sistema de gestión basado en los derechos de la pesca que funcione adecuadamente aumentará el interés de los pescadores y de la industria en la sostenibilidad de los recursos.

Hay que partir de la base de que, en teoría, cualquier obstáculo al comercio normal y libre de derechos (como las cuotas) conducirá a una situación en la que la asignación de cuotas no será óptima en términos económicos. Sin embargo, en términos políticos es perfectamente legítimo que cada Estado miembro opte por un sistema no plenamente óptimo pero que sea compatible con sus objetivos nacionales. Esto puede contribuir al equilibrio entre objetivos enfrentados, como la eficiencia económica a corto plazo y el mantenimiento del empleo, o influir en la atribución de derechos de pesca entre diferentes subsectores de la industria pesquera, como por ejemplo entre flotas artesanales y flotas de grandes dimensiones.

El aspecto más controvertido de estos sistemas es la transferencia de derechos. La justificación de la comercialización de derechos es sustancialmente económica: la eficiencia de las empresas pesqueras mejora tras la salida de la flota de los buques menos rentables económicamente, al tiempo que la transferencia de cuotas desde los buques menos rentables a los más rentables introduce un precio para utilizar los recursos. La introducción de un precio de los recursos puede provocar la compra a gran escala de derechos y dar lugar a concentraciones de propiedad de las cuotas, de la distribución geográfica de la actividad pesquera y de la composición de la flota. Hay que señalar que tal concentración ya ha tenido lugar y es previsible que continúe a pesar de la existencia de sistemas de gestión basados en los derechos de pesca, debido sobre todo a que las posibilidades de pesca se han reducido a un nivel que hace que la pesca no sea rentable para muchos buques, que optan cada vez más por acogerse a programas nacionales de desguace.

Para contrarrestar el riesgo de concentración, pueden crearse sistemas de gestión basados en los derechos que impidan las concentraciones por encima de un cierto umbral, con el fin de preservar el equilibrio geográfico de las actividades pesqueras y de mantener en gran medida el tejido cultural, social y profesional existente. Así por ejemplo, cuando estos sistemas son susceptibles de afectar a las actividades de la pesca costera artesanal que explotan el mismo recurso y tienen una incidencia importante en la economía local, es necesario adoptar un enfoque prudente. La protección de la pesca artesanal podría considerarse una prioridad política, a través de un sistema de cuotas para el desarrollo de la comunidad, con el objetivo específico de proteger los intereses de este segmento de la industria pesquera frente a competidores con mayor intensidad de capital.

No obstante, los mecanismos establecidos para limitar los efectos negativos que podrían derivarse de un mercado no regulado, principalmente en términos de concentraciones y relocalizaciones, deben ser compatibles con el mercado único y con las normas de competencia. La experiencia ha demostrado que se impone la vigilancia a este respecto, ya

que varios mecanismos parecen ser contrarios a las normas comunitarias. Debe garantizarse que tales mecanismos estarán sistemáticamente sujetos al examen de la Comisión.

Los sistemas de gestión basados en los derechos también pueden contribuir a los problemas relacionados con la mejora cualitativa de las capturas y con los descartes, que ponen en peligro la sostenibilidad de los recursos y dificultan la evaluación del nivel real de capturas. No obstante, estos desafíos también existen en los regímenes de gestión actuales y no deben considerarse exclusivos de los sistemas de gestión basados en los derechos. La Comisión está preparando una iniciativa sobre los descartes que contribuirá a mitigar las consecuencias de un uso más amplio de este tipo de sistemas. En este contexto, es esencial mejorar la aplicación de la normativa y el control de las actividades de pesca para el éxito de cualquier sistema de gestión que vaya a establecerse.

5. PRÓXIMAS ETAPAS

Teniendo en cuenta el principio de «estabilidad relativa» reconocido en la PPC para la atribución de las posibilidades de pesca entre los Estados miembros, que tiene por objeto «distribuir las posibilidades de pesca en función de la parte de las poblaciones que previsiblemente requerirá cada Estado miembro» (Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo), no parece que por el momento sea posible instaurar a nivel comunitario un sistema de gestión basado en los derechos, en el cual los derechos de pesca sean libremente intercambiados entre los Estados miembros. El uso de sistemas de gestión basados en derechos en el ámbito de la actual PPC debe desarrollarse a nivel nacional, centrándose en la comercialización de derechos de pesca dentro del Estado miembro. Por supuesto, esto no impedirá a un Estado miembro decidir que su propio sistema de gestión permita el intercambio de cuotas con nacionales de otros Estados miembros, como ya es el caso en la actualidad.

El debate comunitario sobre los sistemas de gestión de las pesquerías debe centrarse en el análisis de los sistemas nacionales existentes y en la posibilidad de mejorar su eficacia, así como en el intercambio de las mejores prácticas. Hay que insistir en que cada Estado miembros puede establecer sus propios objetivos en lo que respecta a la dimensión económica, social y cultural de la gestión de la pesca.

Basándose en enfoques nacionales y ascendentes para evaluar la pertinencia de los sistemas de gestión basados en derechos, es esencial que cada Estado miembro examine la mejor manera de alcanzar sus distintos objetivos así como de lograr el equilibrio entre ellos. A este respecto, el debate debe tomar más en consideración la opinión de la industria a través del Comité Consultivo de la Pesca y la Acuicultura (CCPA) y del Comité de diálogo social para el sector de la pesca marítima, ya que un sistema de gestión basado en los derechos plenamente eficaz requerirá una fuerte gobernanza a todos los niveles.

Además, pueden existir numerosos obstáculos para el establecimiento de sistemas de gestión relativamente uniformes entre los Estados miembros. Por costumbre y tradición, algunos países cuestionan la concesión, incluso temporal, de derechos de acceso a recursos públicos a favor de intereses privados. Por otra parte, estos derechos deben integrarse en la amplia variedad de marcos normativos de los Estados miembros.

Por último, un debate comunitario sobre la gestión basada en derechos debería considerar elementos transnacionales, como la búsqueda de sinergias entre los sistemas de Estados miembros diversos o la introducción de intercambios de cuotas entre Estados miembros. Esto a su vez suscita inquietud en cuanto a las repercusiones potenciales de cualquier cambio en la atribución geográfica de las cuotas en el principio de «estabilidad relativa».

6. INICIO DEL DEBATE

La nueva orientación de la PPC subraya la necesidad de mantener un debate a nivel comunitario sobre los aspectos económicos de la gestión de la pesca, en particular en relación con los objetivos de desarrollo sostenible a largo plazo (como se refleja en la reciente Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de la estrategia relativa al rendimiento máximo sostenible), las recientes iniciativas para mejorar la rentabilidad de las flotas pesqueras a través de las ayudas de salvamento y de reestructuración, y la creación del Fondo Europeo de la Pesca.

Por otra parte, la compraventa de derechos de pesca ya tiene lugar en algunos Estados miembros, bien a través de mercados expresamente constituidos o por vía indirecta. Así pues, los derechos de pesca ya existen *de facto*, con efectos con frecuencia poco claros en la industria y en las comunidades pesqueras. Iniciar un debate sobre estas cuestiones es por consiguiente importante y urgente.

Las discusiones mantenidas por la Comisión con la industria y los Estados miembros han sacado a la luz temas particularmente sensibles en relación con la instauración de sistemas de gestión basados en los derechos. Entre estos se destacan:

- la cuestión de la «estabilidad relativa»;
- la transferibilidad de los derechos de pesca, que puede implicar una concentración excesiva, y a menudo irreversible, de tales derechos;
- la atribución inicial y la duración de los derechos de pesca;
- las posibles desventajas para el sector de la pesca artesanal cuando coexiste con empresas de pesca industrial;
- problemas ligados a la mejora cualitativa de las capturas y a los descartes;
- la necesidad de controles eficientes en materia de cumplimiento de las normas.

Estas cuestiones deben abordarse directamente si se desea un debate pragmático y constructivo sobre el futuro de la gestión basada en los derechos en el ámbito de la PPC. La Comisión desea alimentar este debate, en el límite de sus recursos, con estudios e informes de expertos específicos. La Comisión extraerá las conclusiones del debate y evaluará la necesidad de ulteriores medidas dentro de los doce meses siguientes a la adopción de la presente Comunicación.

La Comisión presentará un informe al Consejo y al Parlamento Europeo y, en el momento y forma adecuados, hará las propuestas o recomendaciones oportunas para el seguimiento.

7. CONCLUSIÓN

La Comisión considera importante iniciar una reflexión sobre los instrumentos de gestión basados en los derechos de pesca. Ya existen experiencias de este tipo en varios Estados miembros; ahora se trata de comprender cómo se crean y existen los derechos de pesca en el seno de la Comunidad, de compartir los conocimientos y las buenas prácticas en este ámbito y de decidir si se justifican adaptaciones o nuevas iniciativas con miras a alcanzar mejor los objetivos generales de la política pesquera común. La Comisión auspicia el establecimiento de un debate pragmático, transparente y fructífero entre las partes interesadas y los Estados miembros.