



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 13.7.2011
SEC(2011) 884 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

**PROPUESTA DE
REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

sobre la política de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura

{COM(2011) 416 final}
{SEC(2011) 883 final}

RESUMEN

La Unión Europea es, a nivel mundial, el primer mercado de productos de la pesca y de la acuicultura – un mercado cuyo valor alcanza los 55 000 millones EUR (o 12 millones de toneladas). Por término medio, los ciudadanos de la UE consumen al año 22 kg de productos de la pesca y la acuicultura, lo que representa el 15 % de su ingesta de proteínas. Las pautas de consumo presentan grandes variaciones entre Estados miembros, oscilando entre apenas 10 kg en algunos países (particularmente del este de Europa) y más de 30 kg en otros. No obstante, en todos ellos se está registrando un incremento del consumo. Debido al declive de la producción de la UE a lo largo de la última década, se ha producido también un brusco descenso del índice de autoabastecimiento, que ha pasado del 57 % al 35 %.

La existencia de la organización común de mercados (OCM) en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, que representa uno de los pilares de la Política Pesquera Común (PPC), se remonta al año 1970. En la actualidad, su base jurídica la constituye el Reglamento (CE) n° 104/2000, que fue adoptado en 1999. La reforma de la Política Pesquera Común, actualmente en curso, brinda una oportunidad excelente para evaluar y, posiblemente, revisar, los objetivos e instrumentos de la política de mercados de los productos de la pesca y de la acuicultura.

Problemas

Desde el año 2008, la Comisión ha estado llevando a cabo amplias consultas y evaluaciones con el doble objetivo de, por un lado, evaluar los resultados del actual marco jurídico y las tendencias de mercado de la UE que se han ido manifestando a lo largo de la última década y, por otro, conocer las opiniones de las partes interesadas. En el presente informe se exponen y analizan las cinco esferas principales donde se localizan los problemas, que pueden resumirse como sigue:

- nuestra política de mercados no ha contribuido de forma suficiente a una producción sostenible;
- ha empeorado la posición de mercado de la producción de la UE;
- no hemos sido capaces de prever ni gestionar las fluctuaciones del mercado;
- nuestro potencial de mercado está en gran medida sin explotar;
- la aplicación de la política de mercados está resultando entorpecida por un marco engorroso y excesivamente complejo.

A día de hoy, varias pesquerías de la Unión no se explotan de manera sostenible. Las primas de mercado para las prácticas sostenibles son insignificantes, mientras que, al mismo tiempo, el mercado no sanciona en absoluto las prácticas no sostenibles o potencialmente no sostenibles. Nuestra política de mercados ha fracasado a la hora de extraer más valor de volúmenes de producción estancados o decrecientes, y tampoco ha conseguido fomentar las buenas prácticas.

La oferta de la UE es a la vez diversa y fragmentada. Enfrentada a una producción menguante y a un mercado cada vez más globalizado, carece de competitividad y no ha sido capaz de predecir y gestionar las fluctuaciones del mercado ni de adaptarse a la demanda en lo que concierne a la previsión de los volúmenes o la calidad y presentación de los productos.

Tras los cinco problemas principales mencionados subyacen una serie de problemas de otro tipo.

Las organizaciones de productores de productos de la pesca y de la acuicultura (OP), que podrían desempeñar una función esencial en la aplicación cotidiana de la PPC (siempre y cuando sus funciones, recursos y derechos y obligaciones estén adecuadamente compaginados), carecen en general de los recursos e incentivos necesarios para organizar de forma eficiente la producción y gestionar las actividades pesqueras, comercializar la producción, etc. Además, aunque el sector pesquero se encuentra en gran parte fragmentado, los transformadores y distribuidores tienden a la concentración, especialmente en el segmento de la venta al por menor. Si se desarrolla o fomenta la concentración en el lado de la oferta, probablemente mejorará la situación económica de los pescadores de la UE. Por lo tanto, una mejor organización de la producción parece constituir el requisito previo para una buena coordinación funcional de todos los elementos a lo largo de la cadena de comercialización.

La información sobre las demandas del mercado, las preferencias de los consumidores, las tendencias y la formación de precios no está fácilmente al alcance de todos los agentes. No obstante, si comprendiesen mejor la dimensión de mercado de su actividad, los productores de la UE estarían en mejores condiciones de orientar a los pescadores hacia una producción que cuente con mayores posibilidades de venderse a un precio razonable (en este caso, la regla de oro es que el pescado con pocas posibilidades de venta debe quedarse en el agua). Ello implica una mejor planificación de la oferta y las ventas o, en otras palabras, la adopción activa de decisiones acerca del tipo de producto que conviene vender, y de dónde y cuándo hacerlo.

Los responsables de la elaboración de políticas también necesitan, para cumplir su cometido, disponer de información de fondo, así como de una alerta rápida sobre posibles crisis de mercado.

En la actual situación de sobreexplotación de poblaciones, ya no puede justificarse destinar dinero público a la destrucción de capturas; la conocida como «retirada» de productos de la pesca del mercado debe suprimirse. De todos modos, el efecto de los mecanismos de intervención sobre la estabilidad de los mercados ha sido escasa, y se ha limitado a unos pocos puertos y a algunas especies de pequeños pelágicos.

Ello se debe al hecho de que las intervenciones del mercado pueden aliviar los síntomas de las caídas de precio bruscas, pero nunca abordan la causa del problema. No obstante, es innegable que la pesca sigue siendo una actividad económica incierta y arriesgada y que siempre supondrá un reto sincronizar la pesca y las cantidades capturadas con las necesidades específicas del mercado en un momento dado. Toda política de mercados prudente deberá tener en cuenta este problema intrínseco y deberá, al menos, contener los riesgos inherentes para los pescadores.

Las normas de comercialización de la UE, que establecen características comerciales estandarizadas, son importantes para que el mercado interior de estos productos pueda funcionar con fluidez. Tanto en la evaluación llevada a cabo como en el presente informe se analiza en qué medida deben revisarse las normas comunes de comercialización en vigor.

La información del consumidor es un elemento esencial de la organización de mercados, en primer lugar debido a la amplia gama de pescado y marisco que se encuentra en los

comercios y, en segundo, porque los consumidores están cada vez más concienciados acerca de las cuestiones medioambientales y exigen poder comprar con conocimiento de causa: este pescado, ¿es fresco o ha sido descongelado?; ¿dónde se ha capturado exactamente?; ¿se ha pescado o se ha producido de manera sostenible?; ¿es objeto de un comercio justo? Los consumidores tienen derecho a que la etiqueta que figura en los productos les proporcione información fidedigna acerca de lo que compran.

Por último, el incremento del consumo en toda la UE brinda unas oportunidades económicas tangibles tanto a los productores de la Unión como a los de terceros países.

La UE tiene derecho a actuar

De acuerdo con el artículo 3, apartado 1, letra d), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Unión Europea posee competencia exclusiva en lo que atañe a la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la Política Pesquera Común. El artículo 4, apartado 2, letra d), del TFUE establece que la UE dispone de competencia compartida para los restantes componentes de la PPC. Estas disposiciones delimitan el ámbito de intervención en lo que concierne a aquellas necesidades que deben abordarse a nivel de la UE y al margen de maniobra de que disponen los Estados miembros. También afectan a la forma en que puede producirse la actuación de la UE en lo tocante a la elección de un instrumento. Las medidas de mercado dentro de la OCM pertenecen al ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 2, letra d), del TFUE, por lo que es necesario justificarlas en relación con el principio de subsidiariedad.

El establecimiento de una política de mercados a nivel de la UE es fundamental para la realización del mercado interior de los productos de la pesca y de la acuicultura y para garantizar una competencia equitativa. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, los Estados miembros y los operadores económicos deben disfrutar de un alto nivel de autonomía en la aplicación de los distintos mecanismos de la política de mercados.

Interacción con la reforma de la PPC

El principal objetivo de la reforma de la Política Pesquera Común es fomentar la gestión sostenible de los recursos pesqueros a través de un sector económicamente viable, que, por su parte, reciba cada vez más competencias en lo que concierne a su propia gestión. Para alcanzar esa meta, lo que debe hacerse en primer lugar es ayudar al sector a organizarse de forma más eficiente.

La evaluación de impacto de la PPC señaló que, habida cuenta de los nuevos objetivos e instrumentos de esta política, se requería una reforma en profundidad de la política de mercados, ya que los instrumentos orientados al mercado deben contribuir, directa o indirectamente, al logro de los principales objetivos de la PPC.

A fin de abordar la cuestión de la sobrepesca y de las prácticas no sostenibles y de alejarse de estrategias de producción basadas exclusivamente en el volumen, la nueva política de mercados propiciará:

- la atribución de competencias a las organizaciones de productores y la cogestión por parte de las mismas de los derechos de acceso, así como de las actividades de producción y comercialización;
- unas medidas de mercado que incrementen la capacidad de negociación de los productores (del sector de la pesca y la acuicultura), mejoren la predicción, prevención y gestión de las crisis de mercado, y promuevan la transparencia y la eficiencia del mercado;
- los incentivos y las primas de mercado para prácticas sostenibles; el establecimiento de asociaciones en favor de la producción, el abastecimiento y el consumo sostenibles; la certificación (etiquetado ecológico) y la promoción e información a los consumidores;
- medidas de mercado adicionales en relación con los descartes.

Objetivos

La evaluación de impacto define, con respecto a cada uno de los cinco problemas principales anteriormente enumerados, los objetivos específicos de la nueva política de mercados de los productos de la pesca y de la acuicultura:

- incrementar los incentivos del mercado para apoyar las prácticas de producción sostenibles;
- mejorar la posición de mercado de la producción de la UE;
- mejorar la conexión entre la producción de la UE y el mercado de la UE;
- consolidar el potencial de mercado de los productos de la UE;
- impulsar una mejor gobernanza y la simplificación del marco jurídico.

Opciones

A la vista de las evaluaciones realizadas, de las opiniones manifestadas por los grupos de interés, de los objetivos específicos definidos y de los instrumentos políticos disponibles, se han analizado cuatro opciones:

- Opción 1: mantenimiento de la actual organización común de mercados de los productos de la pesca y de la acuicultura
- Opción 2: revisión de la actual organización común de mercados de los productos de la pesca y de la acuicultura
- Opción 3: consolidación de la política de mercados de los productos de la pesca y de la acuicultura

- Opción 4: desregulación de la actual organización común de mercados de los productos de la pesca y de la acuicultura

La opción 1 supone el mantenimiento en su actual estado de la OCM, centrada principalmente en las intervenciones de mercado para apoyar la estabilidad de los precios (retirada, aplazamiento, almacenamiento privado, indemnización compensatoria para el atún), acuerdos arancelarios autónomos (suspensiones y contingentes), normas de comercialización (frescura y tallas); información obligatoria a los consumidores (denominación comercial; método de producción: capturas en el mar o en agua dulce o cría; origen: zona de captura o país de origen para los productos de agua dulce o de cría).

La opción 2 reduce los mecanismos de intervención a una ayuda al almacenamiento única para los productos de la pesca destinados al consumo humano. Aborda las incongruencias entre las tallas mínimas de desembarque y las tallas comerciales. Flexibiliza la revisión (cada tres años) de los contingentes arancelarios y la suspensión autónoma.

La opción 3 es idéntica a la opción 2, si bien otorga a las OP y a las organizaciones interprofesionales (OIP) cometidos adicionales y les concede ayuda financiera para elaborar y aplicar planes de producción y de comercialización sostenibles. Esta opción simplifica y adapta, asimismo, el alcance de las normas de comercialización; incorpora el cumplimiento de las convenciones internacionales en materia de gobernanza de la pesca en los acuerdos arancelarios autónomos preferenciales; establece un observatorio europeo de mercados; extiende a todos los productos (frescos, congelados, en conserva o transformados) la amplitud y la obligatoriedad de la información al consumidor. Proporciona un marco para garantizar la precisión y el control del etiquetado voluntario.

La opción 4 prevé la supresión de la OCM. Esta opción elimina toda ayuda financiera (intervenciones y apoyo a las acciones colectivas) y todo instrumento jurídico específico para los productos de la pesca y de la acuicultura. No establece ninguna condición previa para los productos de la pesca y de la acuicultura importados.

Evaluación de las opciones

Sostenibilidad medioambiental

La opción 1 permanece centrada en la gestión de los mecanismos de intervención; no atribuye competencias a las OP para gestionar las actividades pesqueras de manera sostenible ni garantiza que las actividades de acuicultura se desarrollen de esa misma forma.

La supresión de la ayuda para las retiradas dentro de la opción 2 tendrá un impacto directo bastante limitado, dado que en los últimos años las retiradas han afectado a volúmenes pequeños. No obstante, transmite un marcado mensaje político en el sentido de que es necesaria una mayor anticipación de la demanda del mercado y de las salidas de los productos.

La opción 3, es decir, otorgar a las OP competencias relativas a la gestión colectiva, el seguimiento y el control de las posibilidades de pesca asignadas por los Estados miembros (incluidos los derechos de pesca individuales y el esfuerzo pesquero de sus propios miembros), mejoraría considerablemente la sostenibilidad del sector pesquero de la UE. Proporcionar a los consumidores acceso a una información más precisa sobre todos los productos, independientemente de su forma de presentación, contribuirá a aumentar considerablemente el conocimiento sobre los productos de la pesca y de la acuicultura. De esta manera, los consumidores podrán elegir con conocimiento de causa, lo que en último término propiciará un consumo responsable.

La ausencia de apoyo a las OP dentro de la opción 4 incidirá negativamente en su coordinación mutua a la hora de aplicar prácticas de pesca sostenibles. También limitará los esfuerzos de gestión que están desplegando en la actualidad las OP. Aunque son cada vez más numerosas en la UE las iniciativas privadas que abogan por un abastecimiento y consumo sostenibles, esta innovación de mercado necesita seguir creciendo y afianzar su credibilidad y confianza.

Sostenibilidad económica

En la opción 1, el valor añadido de las OP va a permanecer limitado a la posibilidad de beneficiarse de los mecanismos de intervención. Es improbable que las OP puedan proporcionar servicios adicionales a sus miembros, especialmente en lo que concierne a compaginar mejor su producción con las exigencias de mercado y añadir valor a sus productos.

En lo que concierne al impacto de la opción 2 sobre los precios de primera venta, probablemente los productores seguirán sin estar en condiciones de controlar los precios hasta que consigan agrupar eficientemente la oferta y mejorar la promoción de sus productos.

En cuanto a la opción 3, la comparación con el sector de las frutas y hortalizas muestra una clara correlación entre el nivel de estructuración de la producción, la estabilidad de precios y el valor añadido. Por consiguiente, la planificación y la concentración de la oferta deben desembocar en una mayor estabilidad de los precios de primera venta. Un adecuado conocimiento de los mercados contribuirá a reforzar la posición de mercado y la capacidad

de predecir las tendencias o las crisis en ellos. La distribución del valor añadido será más equilibrada como consecuencia de una mayor capacidad de negociación de los productores. Una información del consumidor más precisa acerca del origen (por ejemplo, sobre las poblaciones, subzonas FAO, espacios marítimos definidos, tales como el Golfo de Vizcaya, el Canal de la Mancha, etc.) irá en beneficio de las compras locales y se centrará en el consumo sostenible. Las flotas artesanales podrán comercializar mejor su producción y se restablecerá o se afianzará la confianza de los consumidores. Además, el hecho de hacer extensivos a los productos transformados los requisitos en materia de información satisfará las expectativas de los consumidores y contribuirá a la prevención del fraude.

La eliminación de los instrumentos de la política de mercados en la opción 4 suprimirá cualquier incentivo para estructurar el sector. Debilitará la capacidad de negociación de los productores y limitará sus posibilidades de adaptar la oferta a la demanda (oferta atomizada, ausencia de coordinación entre los productores). La posibilidad de que la información a los consumidores se facilite con carácter voluntario constituye una opción viable, habida cuenta de los compromisos de los operadores con la producción sostenible. No obstante, ello impedirá cumplir el objetivo de que los consumidores de la UE estén mejor informados y tengan un mayor conocimiento de los productos de la pesca y la acuicultura. Se han detectado casos en los que los consumidores han sido inducidos a error o confundidos como consecuencia de alegaciones falsas sobre el respeto del medio ambiente, lo cual va en perjuicio de los esfuerzos por rehabilitar la imagen del sector.

Sostenibilidad social

En las opciones 1 y 2, la incidencia en las rentas será muy limitada, debido, por un lado, a que solamente afecta a aquellos casos en que es necesario prevenir las caídas de precios y, por otro, a que la intensidad de la ayuda es muy baja (0,2 % del valor de producción de la UE).

En la opción 3, se espera que, con un sector productivo mejor estructurado, sea posible anticiparse mejor a las crisis y aumentar el valor añadido a través de la diversificación de las estrategias de comercialización. Todo ello contribuirá a mantener los niveles de empleo y de renta.

Por lo que concierne a la opción 4, la supresión de los instrumentos de mercado influirá probablemente en algunos sectores (industrias conserveras de pequeños pelágicos), que podrían transferir la producción fuera de la UE. En tal caso, los efectos en el empleo y la renta podrían ser notables a escala local.

Comparación de las opciones

A partir de los efectos evaluados y de los riesgos que se han señalado, a continuación se comparan las opciones con el escenario de referencia (*statu quo*) en lo que concierne a la efectividad y la eficiencia en relación con los objetivos y en lo que concierne a la coherencia con los objetivos globales de la UE (a saber, los objetivos de la PPC, pero también otras cuestiones transversales). La comparación puede resumirse del siguiente modo:

La opción 1, es decir, el *statu quo*, fue objeto de una evaluación pormenorizada y se estimó que era parcialmente ineficiente y excesivamente compleja para cumplir sus actuales objetivos. Hasta el momento, la OCM se ha centrado principalmente en conseguir la

estabilidad de precios a través de las intervenciones del mercado. El impacto que ha tenido ha sido pequeño y ha generado escasos resultados; las actuaciones se han centrado en los síntomas y no en las causas reales, se ha emitido un mensaje político equivocado y la responsabilidad de los operadores ha quedado muy disminuida o anulada. En la actualidad, doce años después de su adopción, la vigente OCM no está en condiciones de afrontar los retos del mercado de la UE. En el contexto de la PPC reformada, resultará todavía más inefectiva y, posiblemente, incompatible con sus objetivos subyacentes.

El objetivo de la opción 2 es subsanar las principales deficiencias de la actual OCM, proponiendo ajustes y simplificaciones que mejoren su funcionamiento. No obstante, es cuestionable su pertinencia con respecto a los principales objetivos de la reforma de la PPC.

La opción 4 suprimirá por completo la política de mercados de la UE. Debe reconocerse que se han incrementado los cambios e incentivos en favor de la sostenibilidad impulsados por el mercado; los compromisos adquiridos por los transformadores y minoristas, junto con la creciente presión que ejercen las ONG y la sociedad civil para obtener productos sostenibles, deben, en principio, aproximarnos a nuestros objetivos medioambientales. No obstante, con ello sólo se abordarían parcialmente los principales problemas diagnosticados, es decir, la complejidad y fragmentación del sector de la oferta de la UE y los riesgos de proporcionar al consumidor una información engañosa o confusa. De hecho, el sector asumirá una mayor responsabilidad en la gestión de sus actividades, pero la ausencia de ayuda para estructurar la producción y de medidas de mercado conexas entrará en contradicción con el objetivo de la reforma de impulsar los instrumentos basados en el mercado (en lugar de unas onerosas medidas estructurales) y de ayudar a las organizaciones de productores a mejorar la comercialización de sus productos.

La opción 3 propone consolidar la política de mercados, para acompañar a través de ella al sector de la pesca y de la acuicultura en la adopción de unas prácticas de producción sostenibles. La organización y la comercialización pueden contribuir extraordinariamente a aumentar la previsibilidad de la oferta y reducir los costes de transacción. Esta opción hace hincapié en la función que debe desempeñar cada gran grupo de interés para favorecer las prácticas sostenibles.

En el marco de esta opción, la estructura y los objetivos de la nueva política de mercados serían mucho más amplios y audaces:

- Se abandonan varios instrumentos, en particular los mecanismos de intervención del mercado, lo que supone un contundente mensaje político y una enorme simplificación.
- Se mantienen algunos elementos, tales como las normas de comercialización y la política aduanera autónoma, aunque adquieren mayor flexibilidad; se introducen objetivos adicionales (para apoyar el desarrollo de las ventas a distancia o el comercio electrónico, unas condiciones competitivas equitativas, etc.).
- Se da mayor relieve a otros elementos: el sector se reorganiza, prestando mayor atención a la capacidad de los productores para gestionar su producción y comercializar sus productos; se prevé introducir una ayuda al almacenamiento única simplificada (producción destinada al almacenamiento, la transformación y la reintroducción en el mercado); se amplía considerablemente, en su alcance y contenido, la información a los consumidores.

- Se introduce un nuevo elemento, a saber, el observatorio europeo de mercados.

En la evaluación de impacto de la reforma de la PPC se extraía la conclusión de que era preciso llevar a cabo una reforma en profundidad de la política de mercados que reforzase la función de las organizaciones de productores y de las organizaciones interprofesionales y fortaleciese, en general, las medidas de comercialización. Ello va a facilitar el logro de los objetivos de la reforma en lo que concierne a la sostenibilidad económica, contribuyendo al mismo tiempo a la sostenibilidad medioambiental. La política de mercados debe orientar las actividades productivas hacia ámbitos donde se dan buenas condiciones de mercado y existe un mercado para los productos de la pesca y de la acuicultura.

La política de mercados debe contribuir a aumentar el valor añadido de los productos de la pesca y de la acuicultura en un contexto en el que la ayuda financiera ya no va a centrarse en la flota (especialmente en lo que concierne al desguace y a la paralización temporal) y va a favorecer las soluciones inteligentes, ecológicas, innovadoras y orientadas al mercado dentro del sector de la pesca y de la acuicultura. Más concretamente, algunos aspectos de la reforma del mercado van a acompañar y sustentar la aplicación de la nueva PPC:

- Atribución de competencias a las OP en lo que concierne a la gestión, observancia y control de las actividades pesqueras de sus miembros.
- Establecimiento de cupos de pesca transferibles (CPT), basados en el mercado, para permitir al sector pesquero ajustar la capacidad de la flota a los recursos marinos disponibles sin necesidad de intervención pública; se podría responsabilizar a las OP de la gestión colectiva de los CPT.
- Establecimiento de medidas de mercado que acompañen a una política activa de desembarque obligatorio de todas las capturas de poblaciones sometidas a límites de capturas, cuidadosamente definidas y posiblemente aplicadas por las OP.
- Valorización de unas actividades productivas más selectivas y sostenibles, abandonando la estrategia basada en el volumen, con una mejor planificación de la producción y de la comercialización por parte de las OP y fomentando que los consumidores de la UE desempeñen una función más activa cuando estén en condiciones de elegir con conocimiento de causa.

Las variaciones en la distribución de los efectos entre zonas o regiones serán muy limitadas, debido a que las OP podrán acceder de manera totalmente uniforme a los instrumentos financieros y a todas las disposiciones.

La opción 3 beneficiará en gran medida a una amplia gama de grupos de interés. El hecho de incrementar las responsabilidades y recursos de las OP brindará nuevas posibilidades de negocio a los productores de productos de la pesca y de la acuicultura, para quienes estar afiliados a ellas resultará más atractivo. La nueva política arancelaria aumentará la previsibilidad del suministro de materias primas, lo que permitirá a los transformadores planificar mejor sus actividades. El sector en su conjunto estará mejor coordinado y se sentirá más motivado para poner en marcha iniciativas de interés común, en particular para fomentar la pesca sostenible. Los consumidores podrán elegir con mayor conocimiento de causa, pues mejorará la calidad y la precisión del etiquetado de los productos de la pesca y de la acuicultura. Por último, la simplificación y reducción de los aspectos administrativos tendrá efectos positivos para la Comisión, las Administraciones de los Estados miembros y los agentes económicos.

Habida cuenta de este análisis de impacto, la DG MARE da su apoyo a la opción 3, que contempla la consolidación de una política de mercados de los productos de la pesca y de la acuicultura.