



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 2.12.2011
SEC(2011) 1417 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
relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca [y por el que se derogan el Reglamento
(CE) n° 1198/2006 del Consejo, el Reglamento (CE) n° 861/2006 del Consejo y el
Reglamento (UE) n° XXX/2011 del Consejo relativo a la Política Marítima Integrada]**

{COM(2011) 804 final}
{SEC(2011) 1416 final}

1. INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE AYUDA FINANCIERA DE LA PPC Y LA PMI

En el período 2007-2013, la Política Pesquera Común (PPC) ha contado con los siguientes instrumentos financieros:

- **El Fondo Europeo de Pesca (FEP)** (gestión compartida), que es el principal pilar financiero de la PPC. Presupuesto: 4 304 millones EUR.
- **El Segundo Instrumento Financiero** (gestión directa), cuya ayuda se destina a lo siguiente: **control y observancia** (345 millones EUR), **recogida de datos y asesoramiento científico** (360 millones EUR), **gobernanza** (45 millones EUR) y contribuciones voluntarias y obligatorias a las **Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP)** (9,8 millones EUR en 2010).
- **El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)** (gestión directa) financia la organización común de mercados (OCM) de los productos de la pesca y la acuicultura (15 millones EUR al año) y las compensaciones por los costes adicionales generados por la comercialización de los productos de la pesca de las regiones ultraperiféricas (15 millones EUR al año).
- La financiación de la **Política Marítima Integrada (PMI)** (gestión directa) ascendió a 20,4 millones EUR (2008-10). A fines de 2011 se adoptará un nuevo reglamento, actualmente en fase de codecisión, para financiar la PMI en el período 2011-13.

El Segundo Instrumento Financiero financia asimismo los acuerdos de colaboración en el sector pesquero. Estos acuerdos, al igual que las contribuciones obligatorias a las OROP, cuentan con su propia base jurídica y permanecerán al margen del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

En la evaluación de impacto de la reforma de la PPC se llegaba a la conclusión de que, a pesar del progreso logrado desde 2002, la PPC no había conseguido alcanzar sus objetivos de sostenibilidad medioambiental, económica y social. Parte del fracaso puede atribuirse a la financiación de la PPC, lo que se explica por la existencia de problemas asociados a su concepción y al mecanismo de financiación, en particular en el caso del FEP, y por la falta de efectividad en lo que atañe al contenido.

En lo que concierne a su concepción, cabe señalar que cada instrumento financiero posee sus propios sistemas de programación, seguimiento, evaluación y control y se negocia separadamente. A consecuencia de ello, coordinarlos y alcanzar una masa crítica resulta difícil. La coordinación con otros Fondos Estructurales a través de «líneas de demarcación» también resulta insuficiente para propiciar las sinergias y evitar duplicaciones.

Además, el FEP no está adecuadamente centrado en las prioridades estratégicas de la PPC. Con frecuencia, los programas operativos (PO) no son más que un «menú» de medidas de entre las cuales los Estados miembros pueden elegir las que prefieran. Muchos Estados miembros dan primacía a las inversiones que facilitan la absorción de fondos, en lugar de hacer hincapié en las prioridades de la PPC. Este fenómeno resulta reforzado por el hecho de no haberse establecido condicionalidades vinculadas al cumplimiento de esas prioridades y

por la debilidad y heterogeneidad de las medidas de seguimiento y evaluación: cada Estado miembro ha establecido sus propios indicadores, lo que impide la agregación y la comparación de resultados.

Además, el 75 % de los fondos del FEP se asignan sobre la base de la importancia histórica de la actividad pesquera en la política de cohesión. En lo que respecta al 25 % restante (regiones no incluidas en el objetivo de convergencia), la asignación se basa en el tamaño del sector pesquero. Ello da lugar a enormes disparidades (que pueden llegar a una proporción de 30 a 1) en lo que se refiere a la ayuda *per capita*, a raíz de las cuales determinados Estados miembros que cuentan con grandes sectores pesqueros y acuícolas, pero no pertenecen al objetivo de la convergencia, resultan perjudicados, mientras que otros Estados miembros se benefician de grandes asignaciones financieras siendo sus sectores pesqueros y acuícolas relativamente pequeños. Todo ello, sumado al largo proceso que suponen el establecimiento de los sistemas de gestión y control y la preparación de los PO (condición previa para la aplicación del FEP), es lo que explica fundamentalmente el bajo nivel actual de absorción de los fondos del FEP (20 % en octubre de 2011).

La ausencia de un planteamiento estratégico explica asimismo que muchos proyectos no alcancen la masa crítica y que se haga un uso muy limitado de las posibilidades del FEP en el ámbito del medio ambiente.

Estos problemas de concepción afectan principalmente a la parte de la financiación del FEP en régimen de gestión compartida, que constituye la casi totalidad de la financiación disponible. En el caso de los instrumentos en régimen de gestión directa, el problema más destacado reside en la fragmentación del apoyo a la PPC y la PMI y en la elevada carga administrativa que supone la gestión presupuestaria centralizada.

Con respecto a la falta de efectividad, cabe señalar que, desde el **punto de vista medioambiental**, la financiación de la PPC no ha logrado eliminar el exceso de capacidad. A pesar de que, desde 1994, se han desembolsado 1,7 mil millones EUR en la financiación de desguaces, la capacidad pesquera real no ha disminuido en la mayor parte de las flotas de la UE. El exceso de capacidad es responsable en gran medida de la sobrepesca y de la baja rentabilidad económica. La financiación pública tiene asimismo una incidencia muy escasa en el elevado nivel de descartes que se registra en muchas pesquerías de la UE. La nueva propuesta de reforma de la PPC incorpora la prohibición de los descartes, lo que debería incrementar la demanda de artes selectivos y de nuevas técnicas de pesca.

Otro factor fundamental que puede contribuir al éxito de la PPC reformada es el suministro de asesoramiento científico y datos económicos. En la actualidad, se dispone de asesoramiento científico para el 45 % de las poblaciones comerciales que son responsabilidad de la UE; en el próximo año este porcentaje debe incrementarse para garantizar la transición a una pesca sostenible. La coordinación con los datos de otros ámbitos marítimos es escasa y el cumplimiento resulta insuficiente.

La financiación pública también debe ser más efectiva en el ámbito de la acuicultura. Debe hacerse mayor hincapié en el planteamiento estratégico para impulsar un crecimiento «verde» en este sector. La ayuda pública también favorecerá la aportación de la acuicultura extensiva a la conservación del medio ambiente en hábitats sensibles (es decir, potenciación de la biodiversidad).

Por último, el desarrollo actual de la ordenación del espacio marítimo es insuficiente para abordar el problema de la competencia por el espacio entre las actividades marítimas, con sus negativos efectos tanto económicos como para el medio ambiente.

En **términos económicos**, los instrumentos públicos de financiación no han abordado el problema del desfase en materia de innovación en el sector pesquero y de la acuicultura de la UE (la productividad laboral se sitúa un 25 % por debajo de la media de la Unión). El bajo nivel de innovación explica en parte los exiguos resultados de las flotas de la UE y el estancamiento de la producción acuícola durante los últimos 15 años. El problema de la innovación está relacionado con frecuencia con el pequeño tamaño de las empresas: el 91 % de las empresas pesqueras sólo son propietarias de un buque y el 98 % de las empresas del sector de la acuicultura son PYME. Como consecuencia de sus pequeñas dimensiones, las empresas sufren limitaciones de acceso a la financiación y a los seguros.

El desfase es especialmente acusado en las actividades de comercialización. Otro ámbito afectado es el consumo energético, especialmente elevado en el sector extractivo.

Por último, la segmentación de las políticas marítimas da lugar a que se desaprovechen posibles sinergias y a que no se preste el apoyo adecuado a la investigación orientada a la innovación tecnológica. Todo ello impide, a su vez, detectar con claridad los ámbitos que encierran un verdadero potencial de crecimiento marino.

En **términos sociales**, cabe señalar que el tipo de empleos que ofrece el sector extractivo carece de interés. La actividad pesquera está perdiendo importancia en muchas comunidades costeras. Si bien en algunas de estas comunidades no existen alternativas de diversificación, en muchas de ellas surgen, sin embargo, nuevas actividades que están sustituyendo a la pesca como fuente de ingresos y de empleo. Además, debe reconocerse que la nueva PPC podría dar lugar a corto plazo a nuevas pérdidas de empleo en el sector extractivo y de servicios auxiliares, lo que significa que, a medio plazo, es posible que algunas comunidades no resulten viables.

3. ¿QUIÉNES SON LOS AFECTADOS?

El éxito de la PPC y de la PMI es la razón de ser fundamental de la ayuda financiera pública. Por ello, los grupos de interés afectados son los mismos que se indicaban en el informe de la evaluación de impacto de la reforma de la PPC:

<i>Interesados</i>	<i>Descripción</i>	<i>Intereses fundamentales</i>
<i>Sector extractivo de la UE</i>	Propietarios, operadores y tripulación de los buques.	Mantenimiento de la rentabilidad y de los medios de vida.
<i>Sector de la acuicultura</i>	Productores acuícolas.	Idem.
<i>Empresas y comunidades dependientes</i>	Empresas y comunidades dependientes de la pesca.	Idem. Viabilidad de las comunidades de las zonas pesqueras.
<i>Sector de la transformación</i>	Transformadores de materias primas tanto importadas como capturadas en aguas de la UE.	Incrementar el valor añadido. Tener acceso a suministros estables.
<i>Reguladores del sector</i>	Órganos nacionales, regionales y locales responsables de la regulación de la pesca.	Optimizar el apoyo financiero público para lograr los objetivos de la política. Garantizar el suministro de alimentos.
<i>Investigación relacionada con el sector</i>	Organismos científicos que contribuyen a la conservación y gestión de las poblaciones.	Contribución a un régimen de gestión eficaz de las pesquerías a través del acceso oportuno a datos de alta calidad.
<i>Consumidores</i>	Consumidores de productos de la pesca y de la acuicultura.	Disponibilidad, coste, calidad y valor nutritivo de los productos de la pesca, con niveles diversos de control medioambiental.
<i>Terceros países</i>	Sector pesquero competidor de las flotas de la UE. Productores acuícolas, exportadores.	Conflicto de intereses entre quienes consideran a la UE como mercado de exportación y las comunidades pesqueras locales que deben hacer frente a la competencia de las flotas de la UE en

ONG, sociedad civil y ciudadanos de la UE

ONG que defienden la gestión sostenible.
Gran público interesado y preocupado por la pesca y el medio ambiente marino.

relación con el acceso a recursos locales.
Mantener las poblaciones de peces, la biodiversidad y la utilidad pública de los océanos, ríos y lagos, al mismo tiempo que un sector sostenible desde el punto de vista económico y social. Suministro apropiado de alimentos.

4. DERECHO A ACTUAR

La UE posee competencias exclusivas en materia de conservación de los recursos biológicos marinos. Más allá de estas competencias (es decir, aquellos elementos de la PPC en régimen de competencia compartida), se aplican los principios de subsidiaridad y proporcionalidad. La propuesta para el futuro presupuesto de la UE encierra una sólida justificación de la subsidiaridad, ya que se centra en los *«ámbitos estratégicos en los que la UE puede ser más eficaz si actúa a nivel de la UE en el actual clima de austeridad nacional y consolidación fiscal»*.

En lo que concierne a las actividades pesqueras y marítimas, la propuesta contempla un nuevo FEMP, estructurado en cuatro pilares: pesquerías inteligentes y ecológicas; acuicultura inteligente y ecológica; desarrollo territorial sostenible e integrador y PMI. Los tres primeros se gestionarán en régimen de gestión compartida y el último en régimen de gestión directa centralizada. Además, el FEMP incorporará medidas de acompañamiento en los ámbitos de recogida de datos y asesoramiento científico, control, gobernanza, mercados de la pesca (incluidas las regiones ultraperiféricas), contribuciones voluntarias a las OROP y asistencia técnica.

5. OBJETIVOS DEL FEMP

El FEMP apoyará:

- los objetivos de la nueva PPC, es decir, un sector pesquero y un sector de la acuicultura sostenibles y competitivos;
- el desarrollo ulterior de la PMI;
- el desarrollo equilibrado de las zonas pesqueras.

A través del logro de esos objetivos, el FEMP también contribuirá a materializar la estrategia Europa 2020, y, en particular, tres iniciativas emblemáticas, a saber, una Europa que utilice eficazmente los recursos, una Unión por la innovación y una Agenda de nuevas cualificaciones y empleos. A continuación se definen los siguientes objetivos específicos.

5.1. Objetivos específicos relativos a la concepción del FEMP

- revisar los criterios de asignación;
- centrarse en las inversiones inteligentes y «verdes» y en el desarrollo territorial;
- mejorar la estrategia y la programación;

- fomentar los enfoques colectivos;
- establecer un marco de seguimiento y evaluación basado en indicadores comunes;
- reforzar las condicionalidades;
- aprovechar las sinergias entre los instrumentos financieros de la PPC y de la PMI; simplificar la financiación y reducir la carga administrativa; y
- explotar las sinergias con otros fondos de la UE (por ejemplo, LIFE).

5.2. Objetivos específicos relativos al contenido del FEMP

- eliminar las ayudas ineficaces;
- reducir el impacto medioambiental de la pesca;
- contribuir, en el contexto de una pesca sostenible, a la gestión y conservación de los ecosistemas marinos y a los objetivos de la DMEM (Directiva marco sobre la estrategia marina) y de Natura 2000;
- impulsar el crecimiento «verde» de la acuicultura;
- aumentar la disponibilidad de dictámenes y de datos científicos; coordinar las pesquerías y los datos de la PMI;
- garantizar el cumplimiento de la PPC;
- promover una gestión transfronteriza y basada en los ecosistemas de las cuencas marítimas de la UE;
- incrementar la innovación;
- fomentar el bienestar y la sanidad animal;
- atajar la segmentación de las políticas marítimas y contribuir a la identificación de las posibilidades de crecimiento;
- reducir el consumo de energía; y
- hacer más atractivo el empleo y mejorar la viabilidad de las comunidades costeras.

6. OPCIONES DE ACTUACIÓN

Se contemplan tres opciones de reforma. En consonancia con la reforma de la PPC y la propuesta de futuro presupuesto de la UE, se han descartado las opciones de «ausencia de actuación» y de «statu quo». No obstante, esta última se mantiene como referencia básica.

6.1. Elementos comunes

Las opciones de reforma contienen elementos comunes que vienen previamente determinados por la propuesta de la nueva PPC y la Comunicación de la Comisión sobre el MFP:

- Inclusión del FEMP en el marco estratégico común y en el ámbito del Reglamento común.
- Criterios de asignación en consonancia con la dimensión del sector pesquero.
- Supresión de la mayor parte de las ayudas a las flotas.
- Integración de la OCM en el FEMP; de los seis instrumentos de intervención, únicamente se mantiene la ayuda al almacenamiento.
- Integración en el FEMP del régimen compensatorio para las regiones ultraperiféricas.
- Logro de la masa crítica a través del impulso de las medidas colectivas, las organizaciones de productores (OP), otros órganos colectivos y grupos de acción local en el marco del desarrollo territorial.
- Introducción de condicionalidades basadas en la admisibilidad y el contenido, el cumplimiento del Reglamento de control y del Reglamento INDNR, el cumplimiento de las obligaciones en materia de recogida de datos y el cumplimiento del requisito relativo a la adopción de planes estratégicos nacionales para la acuicultura.
- Seguimiento basado en un marco común y en un conjunto de indicadores comunes.

La asignación financiera para el FEMP es de 6 692 mil millones EUR (a precios corrientes). Sobre la base de la evaluación *ex ante* realizada, su distribución entre ámbitos de actuación está previsto que sea la siguiente:

Ámbitos	Porcentaje del FEMP en el período 2014-2020
Parte del antiguo FEP (de la cual)	67 – 70 %
- Pesca	30 – 35 %
- Acuicultura	15-17,5 %
- Desarrollo local	15-17,5 %
Contribución voluntaria a organizaciones internacionales, incluidas las OROP	1,5 -2,0 %
Recogida de datos y asesoramiento científico	7 -8 %
Control y ejecución	10 – 11 %
Política de mercado, incluida la compensación de las regiones ultraperiféricas	2,5 – 3 %
Gobernanza	0,8-1 %
PMI	6 – 7 %

6.2. Contenido

Opción 1: «FEP +» (equivalente a las opciones 1 y 1a de la evaluación de impacto de la reforma de la PPC) evalúa el impacto que tendría abordar todas las cuestiones de concepción y contenido relativas a la parte del antiguo FEP, incluidos la supresión de la paralización definitiva y temporal de las actividades pesqueras, el fortalecimiento de la programación estratégica (MCA), las condicionalidades vinculadas a los objetivos de la PPC, el establecimiento de un nuevo marco de evaluación y seguimiento y la prioridad de los proyectos colectivos. Se refuerza el desarrollo territorial, que se coordina más adecuadamente con otras iniciativas de desarrollo local. Se mantiene la actual arquitectura de los instrumentos financieros, procurando, no obstante, coordinar mejor su ámbito y sus objetivos.

Opción 2: «FEP + Integración»: además de lo previsto en la opción 1, integra en el nuevo Fondo todos los instrumentos financieros de la PPC, aunque estos siguen gestionándose por separado, de acuerdo con las actuales modalidades de aplicación (gestión compartida o directa). La PMI queda excluida del futuro Fondo.

Opción 3: «Convergencia en el FEMP»: integración en el FEMP, en régimen de gestión compartida, de la recogida de datos, el control, la OCM y el instrumento para las regiones ultraperiféricas. La PMI queda incluida en el futuro Fondo.

7. EVALUACIÓN DE LAS OPCIONES/OPCIÓN PREFERIDA

La comparación de las opciones se basa en el análisis de su potencial para reducir los descartes, acabar con el desfase en materia de innovación y crear empleo en las comunidades costeras. Se prefiere la opción 3, tanto por su impacto como por la relación coste/beneficio de la actuación de la UE.

	Sostenibilidad medioambiental	Sostenibilidad económica	Sostenibilidad social	Simplificación y carga administrativa	Relación coste/beneficio
Statu quo	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
FEP+	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)
FEP+ Integración	(XX)	(XX)	(XX)	(XXx)	(XXx)
Convergencia en el FEMP	(XXx)	(XXx)	(XXx)	(XXX)	(XXX)

8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El FEMP debe contar con un sólido sistema de seguimiento y evaluación. Deben establecerse unos indicadores comunes de realizaciones, resultados e impacto, basados en datos recogidos a nivel de cada medida/programa y agregados a nivel nacional y a nivel de la UE, que serán acordados entre la Comisión y los Estados miembros.