

ANALISIS SOCIOECONOMICO DEL SECTOR PESQUERO

ANTECEDENTES	5
PRESENTACIÓN	7
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	10
CAPITULO II. LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR PESQUERO	14
CAPITULO III. EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS.....	21
1. INTRODUCCIÓN	21
2. EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS.....	22
a) La labor científica.....	23
b) Las empresas pesqueras	25
c) Los responsables políticos	26
2. TACS Y CUOTAS Y ESFUERZO DE PESCA.....	28
a) La incompatibilidad de los regímenes.	29
b) Los inconvenientes del régimen de TACs y cuotas.	29
c) El régimen del esfuerzo de pesca	31
3. POBLACIONES TRANSZONALES Y ESPECIES ALTAMENTE MIGRATORIAS.....	32
a) Las discusiones en el seno de las Naciones Unidas.....	33
b) La extensión de las 200 millas.....	34
4. ARTES DE PESCA Y MEDIDAS TÉCNICAS	35
5. INSPECCIÓN Y CONTROL DE LAS PESQUERÍAS	38
a) Aguas internacionales.....	39
b) Zonas económicas exclusivas.....	39
c) Aguas de la Unión Europea	40
d) Problemática común y orientaciones de futuro	42
6. PRINCIPIO DE ESTABILIDAD RELATIVA	43
a) El Recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	44
7. PRODUCCIÓN Y PRODUCTIVIDAD.....	50
8. FACTORES MEDIOAMBIENTALES	51
9. CONSIDERACIONES FINALES	53
CAPITULO IV. LAS ESTRUCTURAS EN EL SECTOR DE LA PESCA.....	57
1. INTRODUCCION	57
2 LA FLOTA PESQUERA	59
a) Estructura de la flota española	62
b) Los problemas	66
3. EL PLAN SECTORIAL DE PESCA 1994-1999.	68
a) Ajuste del esfuerzo de pesca.....	73
b) Renovación y modernización de la flota pesquera.	77
c). Acuicultura.....	80
d). Acondicionamiento de zonas marinas litorales	81
e). Equipamiento de puertos pesqueros	82
f). Transformación y comercialización de productos pesqueros	83
g). Promoción de productos pesqueros	86
h). Otras medidas	87

4. MEDIDAS SOCIOECONÓMICAS	88
a) Ayudas a la prejubilación.....	89
b) Primas globales individuales.....	90
5. INICIATIVA COMUNITARIA “PESCA”	91
CAPITULO V. LA ACUICULTURA.....	93
1. INTRODUCCIÓN	93
2. LA ACUICULTURA EN ESPAÑA (EXCEPTO EL MEJILLÓN)	96
a) Descripción del sector.....	99
b) Oportunidades y restricciones para el desarrollo actual y futuro.	101
c) Incidencia de la Ley de Costas en la acuicultura marina.....	103
d) La aplicación del canon de vertidos y la ley de aguas en relación con la acuicultura continental	105
e) Inclusión del producto acuícola canario en el POSEICAN.....	105
f) Grecia y España: diferencias como productores de dorada y lubina.....	106
g) Marco financiero del sector	107
h) Investigación y desarrollo	108
i) Legislación global. Comparaciones	108
j) Medio ambiente.....	109
k) Estructura de la propiedad	110
l) Comercialización	110
3. EL SUBSECTOR DEL MEJILLÓN.....	111
a) El medio: las rías gallegas y el alto Mediterráneo	113
b) Producción	115
c) Estructura de la Propiedad	117
d) Fiscalidad y Seguridad Social	118
e) Comercialización del mejillón fresco	119
f) La comercialización del mejillón transformado	124
CAPITULO VI. COMERCIALIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LOS PRODUCTOS PESQUEROS	126
1. INTRODUCCIÓN	126
2. EL REGLAMENTO BASE DE MERCADOS	128
a) Normas de comercialización	128
b) Las Organizaciones de Productores.....	131
c) El régimen de precios	134
d) El régimen de intercambios	135
e) Valoración general del Reglamento Base de Mercados.....	136
3. MEDIDAS SANITARIAS Y DE CALIDAD	137
a) Las normas.....	137
b) Los controles	139
c) Aplicación a las importaciones	140
4. EL COMERCIO EXTERIOR	141
a) Introducción	141
b) La balanza comercial de los productos pesqueros	145
c) Balanza comercial con los países de la Unión Europea.....	151
d) Análisis sectorial.....	153
e) El subsector de las conservas de pescados y mariscos	155

5. EL MARCO DE LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES.....	159
a) Acuerdos Preferenciales.....	159
b) Sistema de Preferencias generalizadas, SPG	163
c) Los contingentes arancelarios y suspensiones arancelarias	163
d) El Espacio Económico Europeo sobre productos pesqueros	164
e) Impacto de la Ronda de Uruguay	165
f) El acceso a recursos a cambio del acceso a mercados	169
6. LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR PESQUERO ALIMENTARIO.....	171
a) La política de calidad de los productos pesqueros.....	171
b) Certificación y normalización.....	173
c) Concentración y cooperación empresarial	177
d) Calidad industrial.....	180
e) Innovación tecnológica	180
7. LA VERTEBRACIÓN DEL SECTOR PESQUERO ALIMENTARIO	182
8. CONSIDERACIONES FINALES	187
CAPÍTULO VII. LOS PUERTOS Y LOS SERVICIOS PORTUARIOS EN RELACIÓN CON LA FLOTA PESQUERA.....	193
1. SERVICIOS PORTUARIOS, TARIFAS, ESTIBA Y DESESTIBA.....	194
2. REGISTRO, INSPECCIÓN Y DESPACHO DE BUQUES	208
3. EL PUERTO Y EL DESEMBARCO DE LAS CAPTURAS.....	212
4. PABELLÓN ÚNICO Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS.....	215
CAPITULO VIII. ÁMBITO SOCIOLABORAL.....	217
1. INTRODUCCIÓN	217
2. LAS RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PESQUERO ESPAÑOL	218
a) Ordenanzas laborales y negociación colectiva	218
b) Modalidades de Contratación.....	222
c) Jornada.....	225
d) Vacaciones y descansos	226
e) Permisos, licencias y derechos sindicales	226
f) Régimen Salarial.....	229
g) Tripulación mínima. Plantillas	229
h) Mandos	231
i) Derecho de Huelga	234
3. SALUD Y SEGURIDAD.....	236
a) Políticas de seguridad y prevención.....	236
b) Salud e higiene	238
4. FORMACIÓN	239
a) Reglada	239
b) Continua	241
5. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SECTOR PESQUERO.....	242
6. EMPRESAS MIXTAS.....	248
7. MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO	251
RECOMENDACIÓN FINAL	253

Entre las funciones que la Ley 21/1991 de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social atribuye al mismo, se encuentra la elaboración por propia iniciativa de estudios e informes que, en el marco de los intereses económicos y sociales que son propios de los interlocutores sociales, se relacionan con las siguientes materias: economía, fiscalidad, relaciones laborales, empleo y seguridad social, asuntos sociales, agricultura y pesca, educación y cultura, salud y consumo, medio ambiente, transporte y comunicaciones, industria y energía, vivienda, desarrollo regional, mercado único europeo, y cooperación para el desarrollo.

En el ámbito del cumplimiento de esas funciones, el día 19 de octubre de 1994 el Pleno del Consejo Económico y Social aceptó la propuesta de los consejeros del Grupo Tercero representantes del sector marítimo pesquero y acordó la elaboración de un informe de iniciativa propia sobre el sector pesquero. Una vez desarrollado el trabajo en la Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca, el Pleno del Consejo, en su sesión extraordinaria celebrada el día 27 de noviembre de 1996, aprueba el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES

La Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca del Consejo Económico y Social inició sus trabajos para la elaboración de este informe en enero de 1995. En sus primeras reuniones acordó sus contenidos y el método de trabajo a seguir. La complejidad de algunos de los temas a abordar hacía aconsejable invitar a determinados representantes de la Administración española para que expusieran a los miembros de la citada comisión

de Trabajo la problemática específica de los correspondientes temas así como la posición institucional del gobierno español en relación a aquéllos.

Los representantes de la administración española que mantuvieron reuniones, en orden cronológico, con la comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca del Consejo Económico y Social son los siguientes: Director del Instituto Español de Oceanografía del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; Director General de Estructuras Pesqueras del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; Director General de Mercados Pesqueros del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; Inspector General de Buques y Construcción Naval de la Dirección General de la Marina Mercante; Director General de Recursos Pesqueros del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; Director General del Instituto Social de la Marina del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (actual Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), Inspector de Trabajo y Seguridad Social; Director General de Comercio Exterior del Instituto de Comercio Exterior; Subdirector General de Planificación de la Acuicultura y Recursos Litorales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; Director Técnico del Ente Público Puertos del Estado del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (actual Ministerio de Fomento) y Secretario General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Desde que se inició la elaboración de este informe, la comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca ha mantenido 47 reuniones, de cuyos trabajos ha resultado el presente documento que se eleva al Gobierno español, tras su correspondiente tramitación y aprobación por el pleno del Consejo Económico y Social.

PRESENTACIÓN

En el panorama mundial, la pesca constituye una importante actividad que desempeña un papel muy significativo tanto para la alimentación humana como para la aportación de subproductos como harinas, aceites, abonos, etc., de amplia utilidad y consumo.

La actividad pesquera no se reduce a la mera extracción de los recursos pesqueros, sino que también incide sobre la industria de transformación y comercialización de los productos pesqueros y sobre toda una industria derivada y auxiliar que va desde la construcción de buques hasta la fabricación de artes de pesca, talleres de reparación, construcción de cámaras frigoríficas, construcción de contenedores para el almacenamiento de los productos extraídos y otros servicios portuarios. Se estima que los aproximadamente diez millones de activos existentes a nivel mundial, dedicados a las actividades extractivas, se ven incrementados hasta los cincuenta millones con la agregación de aquellos empleados en las distintas actividades dependientes de las primeras. En lo que se refiere a la Unión Europea, la Comisión estima en aproximadamente 300.000 el número de empleos directos y cada puesto de trabajo genera cuatro o cinco en tierra.

En lo que se refiere a la actividad pesquera, las políticas nacionales e internacionales tratan de establecer las condiciones en que aquélla se debe realizar. La III Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, iniciada en 1973 y finalizada en 1982, provocó la desaparición del tradicional principio de libertad de acceso a alta mar, mediante el acuerdo de ampliación de la jurisdicción pesquera de los Estados ribereños hasta las 200 millas de la línea de base a partir de la cual se inicia el mar territorial.

Estas limitaciones, junto a factores de tipo biológico, oceanográficos, de sobrepesca, contaminación, política comercial, etc., han tenido repercusiones importantes en las políticas pesqueras nacionales, que se han visto obligadas a imponer nuevas orientaciones para las actividades pesqueras.

Por su parte, la incidencia de los incrementos de los costes de explotación, de las distintas formas de gestión de los recursos pesqueros y la liberalización de los mercados, ha llevado a una crisis de las estructuras pesqueras preexistentes en aquellos casos en los que la dimensión de las flotas no se adecúa a los recursos biológicos susceptibles de ser capturados.

Tal es la situación de la flota española que no solo se ha visto afectada por las condiciones impuestas en el contexto internacional, sino también, y desde su integración en las Comunidades Europeas en enero de 1986, por el fracaso de la Política Pesquera Común. Estas circunstancias han venido a crear una situación de crisis, no sólo en el sector pesquero español sino también en el comunitario, cuya competitividad se encuentra fuertemente amenazada.

El presente informe pretende, precisamente, y para ayudar a superar la crisis del sector pesquero, ahondar en los problemas de su competitividad así como en los inadecuados modelos de gestión, la apertura de los mercados, la reducción de las flotas con las consiguientes pérdidas de empleo, los costos de explotación y la pérdida de grandes zonas de pesca, sin posibilidades de recuperación, por ampliación de las aguas jurisdiccionales de los países ribereños y por la aplicación inadecuada del principio de estabilidad relativa.

Sin embargo, la mera descripción de la problemática del sector pesquero no puede, ni debe, constituir el único objetivo de este trabajo si no va acompañada de uno más amplio y ambicioso como el de contribuir a aportar soluciones de futuro que puedan ayudar a garantizar su viabilidad. Este es el objetivo último de este informe en lo que al sector pesquero se refiere.

La acuicultura, que es una actividad económica que proporciona productos comestibles e industriales que se desarrollan en aguas continentales y marinas, se diferencia de la pesca marítima en que aquélla se basa en el cultivo, en condiciones más o menos controladas, de organismos acuáticos.

La importancia de la acuicultura como actividad productiva está reflejada en el valor de sus producciones que, según la FAO llegó a ser de 18,55 millones de toneladas en 1994 y alcanzará los 37,5 millones de toneladas en el año 2.010.

Sin embargo, existen una serie de factores específicos que condicionan el desarrollo de este sector. En primer lugar, cabe señalar la escasa atención que desde las instituciones oficiales se ha prestado al desarrollo de un marco legal que proteja estas actividades y que sea consecuente con su carácter primario. En segundo lugar, el sector ha estado sometido a criterios, frecuentemente divergentes, de las distintas administraciones públicas. Finalmente, en el aspecto financiero, las empresas del sector tampoco encuentran las necesarias medidas para su desarrollo en eficacia y competitividad. Muchas de ellas se encuentran con dificultades casi insuperables para acceder a recursos financieros externos.

En definitiva, el sector de la acuicultura tiene problemas importantes que requieren urgente solución. En este informe se abordan todas estas cuestiones, y otras colaterales, al objeto de poder presentar las propuestas de medidas adecuadas para incrementar la mejora de las condiciones en que se desarrolla la actividad.

Desde estas dos perspectivas, que se refieren a la pesca y la acuicultura, el informe se ha estructurado en ocho capítulos. El primero tiene carácter introductorio. En los tres siguientes se abordan la evolución de los recursos, su explotación y las estructuras en el sector de la pesca. El quinto se dedica a la acuicultura, el sexto a la comercialización y transformación de los productos pesqueros, el séptimo a los puertos y servicios portuarios en relación con la flota pesquera y el octavo al ámbito de las relaciones sociolaborales en el sector pesquero. Se incide en los principales problemas y se apuntan las orientaciones que deberían permitir la superación de la crisis del sector pesquero.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

Aunque la contribución de la pesca a la actividad económica general pueda parecer escasa en comparación con otras actividades, ya que su aportación al Producto Interior Bruto no alcanza el uno por ciento en los países comunitarios y los empleos directos que proporciona son limitados, merece una atención especial por cuanto que suele estar concentrada en regiones que ofrecen escasas oportunidades de desarrollo socioeconómico y de generación de empleo.

En el contexto internacional, la Unión Europea es la tercera potencia pesquera, detrás de Japón y China, y es el primer mercado mundial de productos pesqueros. La flota comunitaria, con 101.280 buques; 2,04 millones de Toneladas de Registro Bruto (TRB) y 8,3 millones de kilovatios instalados¹, alcanzó en 1992² una producción de unos 5,3 millones de toneladas en las aguas comunitarias, que representan más del 70 por ciento de su producción total (7,02 millones de toneladas) y aproximadamente el 7 por cien de la producción mundial total. En el conjunto de países de la Unión Europea, España, con 1,3 millones de toneladas de capturas, ocupa el segundo lugar detrás de Dinamarca.

En materia de empleo, se generan más de 300.000 puestos de trabajo en la Unión Europea y aproximadamente 1,5 millones de empleos inducidos, constituyendo una actividad económica concentrada principalmente en las zonas costeras e insulares, cuyo desarrollo es determinante para mantener el tejido socioeconómico de esas economías locales y regionales. España es el país que mayor contribución aporta a esa cifra con más de 84.000 pescadores.

El mantenimiento del tejido socioeconómico de aquellas zonas en donde la actividad pesquera constituye la principal fuente de ingresos, aparece así como uno de los

¹ Datos de la Comisión Europea; situación del fichero comunitario de buques pesqueros al 1 de junio de 1995

² Últimos datos disponibles

principales objetivos de las políticas pesqueras de los respectivos países ribereños u organizaciones internacionales constituidas para gestionar los recursos vivos del mar.

Otro objetivo no menos importante, y vinculado al anterior, es obtener el máximo rendimiento sostenido por tiempo indefinido, garantizando a la vez, la conservación de los recursos y un nivel de vida digno para los pescadores. Y ello pasa por el ajuste permanente del equilibrio entre los recursos susceptibles de ser capturados y el esfuerzo de pesca.

Desde una perspectiva económica, los recursos vivos del mar constituyen el elemento condicionante de la actividad pesquera. A diferencia de otras actividades industriales que encuentran sus límites productivos en el mercado, la pesca, además, los encuentra en la disponibilidad de los recursos del mar.

En efecto, la naturaleza no se puede controlar ni dominar debido a los innumerables e imprevisibles factores (variaciones climáticas y oceánicas, depredación, contaminación, etc) que alteran y condicionan la desordenada evolución de los recursos. Si además, la intervención humana produce mortalidad por pesca, parece imposible lograr un equilibrio permanente y duradero, provocando con ello incertidumbre empresarial e inseguridad en el empleo, al no poderse garantizar una actividad pesquera constante.

En este contexto, es razonable pensar que cuando la biomasa de una población tiende a disminuir, se tomen medidas para reducir su mortalidad y que éstas se establezcan sobre aquellos factores o parámetros que pueden ser controlados y dominados, como es el caso del esfuerzo de pesca.

En consecuencia, y dado que los recursos evolucionan imprevisiblemente, la búsqueda del equilibrio perseguido sólo se puede hacer ajustando en cada momento el esfuerzo de pesca o el tamaño de la flota, lo que dificulta enormemente la realización de cualquier planificación de la actividad. Son este tipo de dificultades las que explican, a grandes rasgos, el hecho de que las empresas pesqueras desarrollen su actividad en situación de "inestabilidad permanente".

El actual procedimiento de gestión de las pesquerías es prácticamente insostenible para las empresas pesqueras. Conscientes de ello, algunos responsables de la gestión establecen programas de ayudas para paliar las consecuencias de esta situación; pero son totalmente insuficientes.

La apertura de los mercados ha contribuido a que los países ribereños potencien sus flotas, en detrimento de las flotas extranjeras que tradicionalmente faenaban en sus aguas. De esta manera, parte de estos barcos se reubican en caladeros internacionales incrementando en ellos el esfuerzo de pesca y poniendo en peligro la conservación de los recursos.

La competitividad, en el marco de un mercado liberalizado, está dando lugar a técnicas de captura cada vez más eficaces que requieren medidas de control adecuadas para evitar la sobrepesca y la captura de juveniles. Sin embargo, estas medidas deben establecerse de manera que no entorpezcan el desenvolvimiento de los barcos.

En lo que se refiere a los costes de explotación, la tónica general es la de su crecimiento, al mismo tiempo que se mantienen o disminuyen los precios en primera venta del pescado; y por ello, las rentas de los tripulantes están congeladas desde hace varios años. Además, en las actuales circunstancias, la situación económica de las empresas no permite la renovación de una flota que ya ha quedado demasiado obsoleta para ser competitiva y, en consecuencia, los costos de mantenimiento son excesivamente elevados.

La flota española de altura y gran altura tiene también un problema derivado de la pérdida de grandes zonas de pesca debido a dos circunstancias: el establecimiento de Zonas Económicas Exclusivas por parte de los países ribereños y la inadecuada aplicación del principio comunitario de estabilidad relativa. A pesar de ello, se realizan grandes esfuerzos para mantener el máximo de flota en actividad, provocando así una excesiva concentración de barcos en aguas internacionales.

Por otra parte, la flota que ejerce su actividad en el caladero nacional (comúnmente denominada de litoral o bajura), se ve afectada por su excesiva dimensión y atomización

en relación a la escasez de plataforma continental. Por ello es necesario proceder a un mayor seguimiento y control de las capturas.

CAPITULO II. LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR PESQUERO

A finales de los años cincuenta, el modelo de explotación pesquera en España era de carácter artesanal y costera, con excepción de los buques del "Grand Sole" y de la flota bacaladera. En la década siguiente se inicia el cambio del modelo de explotación con la incorporación del frío industrial a los buques. Este nuevo modelo, favorecido por la Ley 147/1961³, de 23 de diciembre, sobre renovación y protección de la flota pesquera, proporcionaba beneficios empresariales debido a la favorable combinación de una serie de elementos como la libertad de acceso a las aguas, un mercado protegido y una demanda creciente que permitían un modelo de explotación rentable y generador de empleo. Sin embargo la combinación de esos factores favorables produjo también una atomización del sector, concentrado básicamente en el ámbito extractivo, en el que no se promovían planteamientos de concentración empresarial integrada.

La segunda mitad de la década de los años setenta se caracteriza por la nacionalización del 95% de los recursos vivos marinos mundiales como consecuencia de la extensión de las jurisdicciones pesqueras de los países ribereños hasta las 200 millas de la costa, creando así las Zonas Económicas Exclusivas, con gran repercusión para la flota española.

Como estrategia para paliar los obstáculos al acceso a caladeros, se llevó a cabo una agresiva política de negociación de acuerdos pesqueros, principalmente, mediante intercambios de cuotas de mercado por cuotas de pesca y la creación de empresas pesqueras conjuntas con otros países, así como el pago de cánones o licencias. La integración de España en las Comunidades Europeas, supuso para nuestro país la obligación de adaptar y asimilar los criterios de la Política Pesquera Común, cuyos principios son la conservación de los recursos marinos, el acceso a las aguas

³ BOE de 29 de diciembre de 1961

comunitarias por parte de su flota, y la protección de los intereses de las comunidades costeras que dependen de la pesca a través de las preferencias de La Haya⁴.

Los acuerdos pesqueros con terceros países, competencia que asumió la Unión Europea, van perdiendo contenido y posibilidades pesqueras cada vez que se renuevan. Los recursos se reservan para sus respectivas flotas porque ya no tienen necesidad de negociar el acceso al mercado comunitario que se encuentra prácticamente liberalizado. En aguas internacionales se establecen los criterios que imponen los países ribereños y, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, se les reconocen amplias atribuciones de control y conservación a través de las organizaciones internacionales, regionales o subregionales de pesca

Entre otras disposiciones, el Acta de Adhesión de 12 de junio de 1985, transfiere a la Comunidad Europea la competencia de la negociación de los acuerdos pesqueros con terceros países; establece un calendario detallado para la gradual supresión de derechos aduaneros entre la Comunidad Europea y los dos nuevos Estados miembros, España y Portugal; sienta las bases para ajustar gradualmente los precios de orientación de algunas especies y establece unos períodos transitorios en materia de acceso a caladeros comunitarios, que finalizaría en el año 2.002, y cuyo calendario fue modificado por el Consejo de Ministros en abril de 1.994, en donde se estableció como fecha final del período transitorio el 31 de diciembre de 1.995, lo que supuso un adelanto de siete años con respecto a lo previsto en el Acta de Adhesión.

La política de estructuras pesqueras fue reformada en 1986 mediante el Reglamento 4028/86 del Consejo, relativo a acciones comunitarias para la mejora y la adaptación de

⁴ El sistema de las preferencias de La Haya , que se deriva del Anexo VII de la Resolución del Consejo de 3 de noviembre de 1976 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº C 105 de 17. 5. 1981), fue creado para ajustar estos tres factores: 1) las actividades pesqueras tradicionales; 2) las necesidades específicas de las regiones especialmente dependientes de la pesca y 3) la pérdida de posibilidades de pesca en aguas de países terceros. Las regiones mencionadas eran Irlanda, el norte del Reino Unido y Groenlandia.

las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura⁵, que contempla ayudas financieras para:

Reestructuración, renovación y modernización de la flota pesquera.

Desarrollo de la acuicultura y acondicionamiento de zonas marítimas protegidas con vistas a una mejor gestión de la franja pesquera costera.

Reorientación de la actividad pesquera mediante el establecimiento de campañas de pesca experimental y de asociaciones temporales de empresas.

Adaptación del esfuerzo pesquero mediante el cese temporal y definitivo de la actividad determinada de barcos de pesca.

Equipamiento de los puertos pesqueros con vistas a mejorar las condiciones de producción y desembarque de los productos.

Búsqueda de nuevos mercados para los productos procedentes de especies excedentarias o infraexplotadas.

Los resultados no fueron muy positivos como así lo reconoció la propia Comisión, en un informe que presentó al Consejo y al Parlamento Europeo en 1991 relativo a la pesca en la Comunidad. En la primera parte de dicho informe, la Comisión reconocía las siguientes realidades:

- El exceso de capacidad de la flota pesquera reduce la rentabilidad económica de las empresas.
- El sector pesquero europeo se halla en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social, especialmente en materia de empleos.
- La situación social es particularmente preocupante ya que la crisis sectorial afecta sobre todo a las regiones altamente dependientes de la pesca y en las que no existen alternativas socioeconómicas.

⁵ DOCE n° L 376 de 31. 12. 1986

- Aunque la pesca no es la única responsable, todos los informes científicos y técnicos afirman que las poblaciones están en peligro, a causa de una excesiva mortalidad que afecta sobre todo a los juveniles.

Este diagnóstico constituye el elemento de referencia que permitió al Consejo adoptar el Reglamento 3760/92, de 20 de diciembre de 1992⁶, en el que se contempla un nuevo régimen para la Política Pesquera Común, en cuyo marco se tendría que desenvolver la actividad pesquera comunitaria durante los próximos años en las aguas comunitarias.

Si bien no se trata de analizar aquí el contenido del citado Reglamento, interesa destacar algunos de sus aspectos, tanto porque reflejan la actual problemática del sector pesquero, como porque sirven de base de referencia para el análisis que se efectúa más adelante.

Se prevén una serie de disposiciones, a elaborar a partir de análisis científicos, técnicos y económicos, que incluyen una serie de medidas dirigidas a la consecución de los siguientes objetivos:

- Asegurar un mejor equilibrio entre los recursos y el esfuerzo de pesca mediante la reglamentación del acceso, gestión y supervisión de las actividades de explotación, así como los medios necesarios para una eficaz puesta en práctica. También se pretende adoptar un nuevo régimen de control comunitario común a recursos, estructuras y mercados, así como establecer el mecanismo de los POP (Programas de Orientación Plurianual) en la Política Pesquera Común y prorrogar hasta el año 2.002 el régimen de la franja costera de acceso a las 12 millas y el Shetland Box
- Desarrollar el régimen de TACs (Total Admisible de Capturas) y cuotas mediante la incorporación de la gestión plurianual y multiespecífica; la introducción de un régimen comunitario de licencias de pesca, expedidas y

gestionadas por los Estados miembros; la limitación del esfuerzo de pesca como complemento o sustituto de la limitación de capturas, etc.

- Ampliar el ámbito de aplicación de la Política Pesquera Común al conjunto de las actividades relacionadas con los recursos acuáticos vivos, así como la transformación y comercialización de los productos pesqueros, siempre que se realicen en territorio de los Estados miembros, en aguas comunitarias o por buques pesqueros comunitarios, sin perjuicio de los que se puedan realizar en virtud de acuerdos con terceros países o en el marco de Organizaciones Internacionales.
- Reforzar el papel del Comité Científico y Técnico, incorporando a su análisis los aspectos económicos y sociales y creando un Comité de Gestión del sector de la pesca que agilice y haga más operativo el nuevo régimen, especialmente en lo que se refiere a la selección y recogida de estadísticas.
- Incorporar el concepto de *pesca responsable* buscando, a través de este concepto, conjugar las necesidades del propio sector con una política de conservación que garantice la sostenibilidad y rentabilidad de la propia actividad, así como un equilibrio razonable entre las necesidades de productores y consumidores.
- Ampliar las medidas de gestión de los recursos mediante la limitación del esfuerzo o capacidad de pesca e incorporando la posibilidad de contemplar incentivos que fomenten una pesca más selectiva.

Con el Reglamento 3699/93 del Consejo⁷, se establecen las disposiciones de ejecución de las medidas relacionadas con la adaptación de las estructuras del sector, para garantizar así que las intervenciones del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, IFOP,

⁶ DOCE n° L 389 de 31. 12. 1992

⁷ DOCE n° L 346 de 31. 12. 1993

alcancen los objetivos asignados a la política estructural del sector dentro del conjunto de las intervenciones estructurales comunitarias y de la política pesquera común.

Finalmente, la negociación de ampliación de la Unión Europea a cuatro nuevos Estados miembros, Austria, Finlandia, Noruega y Suecia estuvo precedida de unos meses de intensas tensiones. España exigió, en esos momentos, un trato igual poniendo en evidencia la discriminación de que era objeto en relación con el tratamiento que se pretendía dar a los nuevos candidatos, en especial a Noruega, que no llegó a integrarse en la Unión debido al voto en contra del pueblo noruego.

Está claro que España no podía aceptar la aplicación del régimen general a los barcos de los países adherentes, mientras la posición de la flota española en aguas comunitarias seguía siendo objeto de las disposiciones transitorias y excepcionales fijadas en nuestra Acta de Adhesión. En estas condiciones, en el marco de la ampliación, los demás socios comunitarios no podían oponerse a la reclamación española y la aceptaron para evitar la flagrante discriminación entre el régimen de acceso de la flota española y la que se pretendía dar a los nuevos candidatos.

Al fin, España se integró en la Política Pesquera Común el 1 de enero de 1996. Ya no se mantendrá la esperanza de que al final del período transitorio se podrán corregir las diferencias que nos separan del resto de los Estados miembros. La adhesión definitiva se ha formalizado constatándose algunas diferencias de trato: el régimen de gestión del esfuerzo de pesca sólo se aplicará en aquellas aguas comunitarias donde faena la flota española; existen inconvenientes para cambiar de modalidad de pesca; se mantiene el Box irlandés, limitando la presencia máxima de 40 pesqueros simultáneamente y se reafirma la prohibición de capturar las especies no autorizadas durante el régimen transitorio por aplicación del principio de estabilidad relativa.

En resumen, en la última década, la situación creada por la liberalización de los mercados ha contribuido a la modificación de la política pesquera de los países ribereños en relación con el acceso de los barcos extranjeros. Aquéllos han potenciado su propia flota impidiendo el acceso de extranjeros porque los acuerdos pesqueros ya no son necesarios

para concurrir en los mercados más importantes. Por otra parte, en aguas comunitarias, se han reducido las capturas alarmantemente y, ante la falta de investigación que analice las causas, se establecen TACs cautelares que tienden a reducir la actividad de la flota, perjudicando la producción comunitaria. En consecuencia, se vienen soportando rentabilidades negativas en relación con las flotas de terceros países. Este estado de cosas ha conducido al sector a una situación en que la actividad se encuentra amenazada.

Por ello, el primer aspecto que se abordará en esta exposición es el relativo a la evolución de los factores socioeconómicos que es, a su vez, consecuencia de la evolución de la Política Pesquera Común de la Unión Europea, que se sustenta sobre tres pilares: Recursos, Estructuras y Mercados, los cuales repercuten de una manera clara y directa sobre un segundo aspecto esencial, como es el relativo al contexto social en el que se desenvuelve esta actividad económica y la población laboral integrada en el sector.

CAPITULO III. EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS

1. INTRODUCCIÓN

La convicción de la inagotabilidad de los recursos vivos pesqueros comienza a debilitarse al finalizar la Segunda Guerra Mundial, al mismo tiempo que emerge una concienciación sobre la necesidad de regular la actividad pesquera para evitar la sobrepesca o la excesiva mortalidad de los recursos del mar. Es aproximadamente en esa época cuando, como consecuencia del desarrollo tecnológico, se empezó a detectar que muchas poblaciones de peces mostraban síntomas de agotamiento al reducirse las capturas con igual o mayor esfuerzo de pesca y ser menores las tallas de los ejemplares capturados.

Como consecuencia de ello comienza a hacerse necesaria una ordenación de la actividad pesquera mediante normas dirigidas a paliar los efectos de una explotación espontánea y libre que llegaba a ser incontrolada e incontrolable y que dañaba la biomasa de las poblaciones. Conceptos como limitación de capturas, medidas técnicas de gestión y conservación, zonas de veda, tamaños de malla, tallas mínimas, etc. comenzaron entonces a manejarse por las administraciones pesqueras nacionales, a fin de poner orden en la explotación.

Surgen así las bases de la gestión de las pesquerías, al mismo tiempo que se desarrollan ciencias aplicadas como la biología pesquera y la dinámica de poblaciones, sin cuyas aportaciones científicas no sería posible hoy la ejecución de ninguna política de conservación y explotación racional de los recursos.

En la actualidad, el proceso para la elaboración de la política de gestión de los recursos pesqueros está asentado en el concepto de *pesca responsable*, definida como una actividad basada en el aprovechamiento sostenible de los recursos, en armonía con el medio ambiente, que asegure el carácter productivo sin amenaza de la biodiversidad y que garantice un rendimiento sostenido a largo plazo. Pero para poder organizar y gestionar una pesquería lo primero que hay que conocer, es su estado tanto desde el

punto de vista cualitativo como cuantitativo, es decir realizar la evaluación de los recursos.

2 EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS

Para poder llevar a cabo la actividad de la *pesca responsable* hay que realizar, en primer lugar, tareas de evaluación de los recursos mediante la cuantificación de las poblaciones explotadas y de los parámetros biológicos de las especies, la realización de un seguimiento de la dinámica de los stocks y la determinación del punto de explotación que proporciona el RMS (Rendimiento Máximo Sostenido) a lo largo de los años⁸. Estas tareas son realizadas por científicos especializados, y los datos obtenidos deben servir de base para el establecimiento de balances entre la capacidad productiva y el esfuerzo de pesca desarrollado para su captura. Además deben permitir profundizar en la dinámica de las poblaciones explotadas y mejorar la capacidad de evaluación de los recursos y el consejo de gestión emanado de ello.

Así pues, se trata de obtener la información suficiente que permita definir las condiciones de viabilidad de las pesquerías. Sin embargo, la gestión de las pesquerías en general, y en la Unión Europea en particular, no está funcionando suficientemente bien, ya que los recursos siguen disminuyendo. Varias son las causas posibles a las que atribuir esta disminución de los recursos:

- Los objetivos de la propia Política Pesquera Común son excesivamente generalistas, ya que no establecen prioridades ni equilibrios: no se pueden

⁸ La conservación y gestión de los recursos que establece la Política Pesquera Común, en las aguas de la Unión Europea, simultanea dos regímenes de gestión : el de cuotas (TACs), introducido en 1983, que consiste en la fijación anual de capturas máximas por especie y zona, y el del esfuerzo de pesca, que se aplica desde el uno de enero de 1996, para determinados Estados miembros (a España se le aplica desde su adhesión el uno de enero de 1986) que consiste en limitar el empleo de fuerza en kw por año y zonas de pesca, y por artes de arrastre y fijos; los días de actividad de cada barco dependen de la potencia instalada en kw. Ambos regímenes no son compatibles porque es imposible que coincidan, a la vez, el agotamiento de las cuotas con los días de actividad; por ello, se prevé una ampliación de la actividad si se demuestra que no han sido capturadas las cuotas asignadas.

maximizar al mismo tiempo los empleos, los beneficios, la producción y la abundancia de recursos.

- El sistema de TACs y cuotas presenta dificultades de control y no cumple los objetivos para los que fue establecido.
- La incapacidad institucional para establecer adecuadamente, y hacer cumplir, las disposiciones reguladoras en materia de gestión y ordenación de las pesquerías.
- Los cambios climáticos y ambientales, que influyen directamente no sólo en el nivel de los recursos, sino también en su valor comercial. La contaminación, por su parte, tiene efectos negativos en las poblaciones de peces, principalmente en las costeras.
- Las deficiencias existentes en las bases de datos y en las metodologías en que se basa el asesoramiento científico.

El conjunto de las causas que se acaban de enumerar, conduce a la necesidad de garantizar la transparencia en la gestión, de forma que se involucre a los grupos afectados, administradores, científicos, y pescadores en el proceso de formulación e implantación de las medidas a tomar en la búsqueda del deseado equilibrio entre recursos y esfuerzo de pesca.

a) La labor científica.

La planificación de estrategias adecuadas para la gestión de la pesca pasa por el acoplamiento entre la investigación y las necesidades específicas del sector pesquero; de forma tal que se pueda garantizar el futuro de las poblaciones de peces, aumentar la eficacia, disminuir los costes, incrementar la seguridad, mejorar la calidad y desarrollar nuevos mercados. Ninguno de estos objetivos podrá alcanzarse sin la incorporación a la política de gestión de los recursos pesqueros de los avances científicos y tecnológicos y sin el fomento de la coordinación y la investigación más allá de las fronteras nacionales.

Los informes realizados por los comités científicos y técnicos en materia de evaluación de los recursos, se utilizan para clasificar las zonas marinas y para evaluar las diversas poblaciones de recursos vivos del mar. Sirven también para establecer los TACs y cuotas aplicables a los países que pretendan ejercer su actividad pesquera en los distintos caladeros nacionales, comunitarios e internacionales. Sin embargo, la actividad investigadora presenta algunas limitaciones, entre las que se pueden señalar las siguientes:

- El nivel de conocimientos precisos sobre los recursos vivos es bastante limitado, aunque varía de unas zonas a otras. Parece haber unanimidad entre los especialistas de que queda mucha tarea por realizar en el terreno de la investigación de recursos marinos.
- Desconocimiento del efecto de factores medioambientales en los parámetros que determinan la dinámica de las poblaciones pesqueras.
- Como consecuencia de lo anterior, se puede hablar de un escaso nivel de precisión en el diagnóstico sobre la situación de los recursos por categorías. Y puesto que este diagnóstico se utiliza como referencia para el establecimiento de los TACs, sus deficiencias introducen un factor de riesgo en las políticas de conservación de los recursos.
- La utilización interesada de los estudios técnicos y científicos, desde una posición política concreta, puede desvirtuar el sentido y el propio contenido de los informes en su aplicación para fines no previstos.

De lo anterior, se deduce la importancia que hay que otorgar al conocimiento en profundidad de los factores relacionados con la biología y la ecología de las poblaciones explotadas; en especial aquellos factores relacionados con su dinámica, tales como la distribución y migraciones, crecimiento, reproducción y mortalidad, así como la influencia de otras poblaciones, el medio ambiente y la pesca, en las variaciones de dichos factores.

b) Las empresas pesqueras

Aunque en ocasiones se ha acusado a las empresas pesqueras de acabar con la vida marina y de ser exclusivos responsables del agotamiento de los recursos, un verdadero análisis de la cuestión lleva a una extensión del reparto de responsabilidad, tanto a los gestores como al estamento científico. A los primeros, por ser quienes toman decisiones en materia de gestión y conservación de recursos al margen del sector pesquero y, en ocasiones, con el único horizonte temporal de su legislatura, y a los segundos, por lo desacertado de algunos de sus diagnósticos.

El sector debería disponer de toda la información necesaria con objeto de conocer los niveles actuales de explotación y los que se pueden desarrollar en el futuro con el fin de dimensionar la flota para unas tasas de mortalidad que permitan una explotación sostenida de los recursos a medio y largo plazo . Esto facilitaría la comprensión de los TACs fijados de acuerdo a los niveles de mortalidad por pesca adecuados y señalados por los modelos que se establezcan. Y puesto que la fijación de los niveles de explotación y de las medidas técnicas de conservación, siempre deben estar avalados por informes de los foros científicos, se hace absolutamente necesario participar en ellos en calidad de observadores. Está claro que cuanto mayor sea el nivel de precisión de las evaluaciones, mayores garantías se tendrán para establecer los TACs y los riesgos en la aplicación de la política de conservación serán menores.

No obstante, el papel del sector, en lo que se refiere a la evaluación de los recursos, no se debería limitar al conocimiento de la situación de los stocks, sino que debe participar en todo el proceso que va desde la evaluación científica de aquéllos hasta la elaboración de las normas que regulan la actividad pesquera

Está claro que las empresas pesqueras deben colaborar con los responsables científicos de varias formas: rellenando cuestionarios y formularios preparados por los científicos sobre las características de las capturas y de las faenas pesqueras, llevando a bordo científicos que realicen la labor investigadora *in situ*, suministrando la información que se les pueda solicitar, etc. Pero su papel en la política de gestión de los recursos no puede

estar limitado a la mera colaboración, sino que deben ser un actor más de la política de gestión de los recursos pesqueros por cuanto que, al fin y al cabo, ellas son las protagonistas de la pesca responsable y las primeras interesadas en asegurar que su actividad pueda realizarse durante largos periodos de tiempo y en no contribuir al agotamiento de los recursos pesqueros.

En consecuencia, hay que reclamar la participación directa de las empresas pesqueras en las tareas de evaluación de los recursos. Ello no puede sino traer consecuencias muy positivas para el desarrollo de la política y de la actividad pesqueras. Ni los científicos, ni los responsables políticos tendrán mejor aliado que aquel que conoce de cerca y en directo los problemas de la evaluación de los recursos, de cuya disponibilidad depende el ejercicio de su actividad; es decir, las empresas pesqueras.

c) Los responsables políticos

En el sistema actual, la acción política constituye el eslabón de engarce entre la actividad científica y las empresas pesqueras. La primera de estas dos, suministra a los políticos los datos necesarios para la adopción de normas y decisiones, cuyos destinatarios son precisamente las empresas, que han de ajustarse a los requerimientos impuestos tanto en las medidas técnicas como en lo que se refiere a las posibilidades de captura establecidas mediante sistemas específicos, de los que el de TACs y cuotas es el más extendido. Así pues, si bien todas las campañas científicas de investigación y evaluación son muy importantes, existen otras influencias determinantes como son las decisiones políticas por motivos socioeconómicos o comerciales.

Aunque es en el establecimiento de los TACs y cuotas y del esfuerzo de pesca, de lo que se hablará en el siguiente epígrafe, donde la acción política se refleja con mayor intensidad, existen otros ámbitos de decisión política (gestión de los excedentes y reducción de la actividad de las flotas extranjeras) directamente relacionados con aquél, en donde se ponen de manifiesto situaciones de utilización inadecuada de los datos científicos de evaluación de los recursos:

Gestión de los excedentes.

Los excedentes existentes en las zonas exclusivas de los Estados ribereños que se destinan a las flotas extranjeras en virtud de acuerdos pesqueros bilaterales, deberían cuantificarse en función de los datos obtenidos a partir de la evaluación de los recursos y de los niveles de explotación de los stocks situados en dichas zonas. Sin embargo, en muchas ocasiones, razones ajenas a la biología condicionan estos acuerdos - algunos Estados ribereños negocian cuotas de "no excedentes"-, de tal forma que la operatividad de la evaluación de los recursos queda bastante limitada.

Reducción de la actividad pesquera de las flotas extranjeras.

Los países exportadores suelen intentar reducir la actividad pesquera de las flotas extranjeras en sus aguas, apoyándose en informes científicos propios, que no son contrastados. Por consiguiente, los informes científicos sobre los stocks condicionan, a través del Consejo Científico de Gestión, la actividad pesquera de cualquier flota.

Lo mismo ocurre con los recursos transzonales que se encuentran "a caballo" entre las zonas económicas exclusivas de los países ribereños y las que se encuentran fuera de las 200 millas, denominadas internacionales. Los países ribereños suelen intentar influir en las decisiones de las organizaciones internacionales multilaterales de las que forman parte, para que los informes relacionados con las evaluaciones sean excesivamente conservadores: basándose en el "principio de cautela", cargan las tintas en los aspectos negativos para que las flotas extranjeras tengan menos posibilidades de acceder a la pesquería.

A partir de la problemática que se ha expuesto en los párrafos anteriores, se puede hablar de tres tipos de necesidades. En primer lugar, comprender mejor lo que está sucediendo con los stocks y ecosistemas pesqueros en lo que atañe a la actividad científica. En segundo lugar, como ya se ha dicho, permitir participar al sector pesquero en campañas de evaluación de recursos. En tercer lugar, establecer un sistema de gestión más adecuado a la realidad de los stocks y a las condiciones de explotación.

Finalmente, para el caso español se deberían dedicar recursos humanos y económicos suficientes para realizar estudios de pesquerías y campañas de evaluación en todas las aguas (litorales, terceros países e internacionales) donde faena su flota individualmente o en cooperación con otros países interesados en los recursos, para garantizar la rigurosidad y objetividad de los trabajos y evitar su posible manipulación, apoyando así los intereses de aquélla.

2. TACs Y CUOTAS Y ESFUERZO DE PESCA

El procedimiento de gestión de los recursos pesqueros que se encuentra más generalizado y extendido en los caladeros más conocidos de nuestro entorno es el de TACs y cuotas por especies. La Política Pesquera Común de la Unión Europea gestiona sus recursos con este sistema y desde el 1 de enero de 1996, sólo en las aguas donde faena la flota española, se simultánea con la limitación de la actividad, por medio del esfuerzo de pesca⁹, tal y como se le impuso a la flota española desde 1977, año en que se extendió la Zona Económica Exclusiva hasta las 200 millas.

Este reciente cambio supone que no es la flota española la que se ha adaptado al régimen que disfrutaban el resto de los Estados miembros, sino que son éstos lo que se han tenido que adaptar al régimen impuesto para la flota española en el momento de su adhesión, pero sólo cuando faenen en las aguas donde accede aquélla.

Desde esta nueva visión, el término “esfuerzo de pesca” engloba tanto la capacidad de la flota como su actividad, de forma tal que su gestión se realizará por separado en cada pesquería, teniendo en cuenta el tipo de arte utilizado y las cuotas asignadas. En

⁹ En la Unión Europea, el sistema de TACs y cuotas se introdujo en 1983. Consiste en la fijación anual de la cantidad máxima por especie permitida de capturas (TAC) para las principales especies explotadas en sus aguas. Una vez fijado el TAC, se reparte entre los Estados miembros, en cantidades parciales que se denominan cuotas, aplicando el Principio de Estabilidad Relativa.

El esfuerzo de pesca, por su parte, es una cuantificación de la actividad que desarrollan unos buques determinados, con unos artes de pesca dados y durante un tiempo definido, en una pesquería. Es decir, es una combinación de dos conceptos: capacidad de pesca (que se mide en función de la potencia de los barcos) y tiempo de pesca (número de días de pesca al año).

definitiva, el nuevo régimen de gestión se simultaneará con el procedimiento de TACs y cuotas, suscitándose así un problema de incompatibilidad.

a) La incompatibilidad de los regímenes.

La aplicación simultánea de ambos procedimientos presenta problemas de incompatibilidad, porque resulta prácticamente imposible que el agotamiento de una determinada cuota coincida con el aprovechamiento total de los días de esfuerzo o actividad. Es decir, se puede agotar la cuota de captura sin haber agotado el número de días de pesca o bien agotar éstos sin haber cubierto la cuota asignada.

Esta situación se ha tenido que salvar con el Reglamento 2027/95 del Consejo, de 15 de junio de 1995¹⁰, que prevé que, a petición de un Estado miembro, se podrá revisar el nivel máximo de esfuerzo para una zona determinada, con el fin de permitir que aquél pueda aprovechar plenamente, en todas las circunstancias, sus posibilidades de pesca. Por consiguiente, también prevé un mecanismo de ajuste del esfuerzo de pesca en el ámbito de los intercambios de cuotas entre Estados miembros.

b) Los inconvenientes del régimen de TACs y cuotas.

El régimen de TACs y cuotas presenta algunos inconvenientes que se señalan a continuación:

- La duración de la pesquería es imprevisible al tener que depender exclusivamente de la abundancia de las capturas. Las empresas, que necesitan una actividad plena, o al menos de duración determinada, se encuentran en un situación precaria por razón del sistema establecido.
- Hay distintas especies que comparten un mismo hábitat, por tanto, cuando la pesquería se dirige a una especie determinada, inevitablemente se capturan también otras, con el inconveniente de que algunas deberán devolverse al mar

al estar prohibida su captura, bien por haberse agotado la cuota con anterioridad o por otras razones. Si bien se entiende que esta medida se establece, en general, para impedir que se capturen especies no autorizadas, hay que reconocer que es una medida inútil porque por el hecho de devolverlas al mar no recuperarán su vida, a la vez que se sobrepescan los recursos.

Es por ello que la gestión por cuotas monoespecíficas es tanto más difícil en las pesquerías de tipo plural con situaciones biológicas muy variables, que originan TACs inoperantes y descartes en masa.

Aunque no se dispone de datos precisos, se estiman en cientos de miles de toneladas y miles de millones de ejemplares los que se devuelven al mar cada año. En el Mar del Norte, por ejemplo los descartes de eglefino después de cada lance pueden superar el 50% de las capturas.

El Reglamento 3760/92 prevé el establecimiento de TACs multiespecies, aunque la Comisión de la Unión Europea no ha realizado todavía ninguna propuesta al Consejo para que el mecanismo pueda ser aprobado y aplicado.

El control de las capturas es muy costoso y poco eficaz. La estimación de las capturas es muy difícil y se cometen muchos errores. Prueba de ello es que el Reglamento admite un error de aproximadamente un 20% en la evaluación de las mismas. Además, si el pescado se transforma a bordo (descabezado, eviscerado, fileteado, salado, congelado, etc.) es necesario aplicar un factor de conversión de transformado a vivo y el error de estimación puede ser aún mayor.

El sistema de TACs y cuotas, con todas las especificidades que se acaban de señalar, es un mecanismo que requiere un servicio de inspección y de control muy intenso y constante y, en consecuencia, costoso en recursos humanos y económicos. En tal sentido no extraña que existan voces que califican ese procedimiento como más propio de una actividad deportiva que de una pesca profesional.

¹⁰ DOCE n° L 199 De 24. 8. 1995

c) El régimen del esfuerzo de pesca

El régimen del esfuerzo de pesca es mucho más racional que el de TACs y cuotas. Su adecuada aplicación permite a las empresas establecer el esfuerzo de pesca máximo a desarrollar sobre un stock en días de pesca por un período determinado, partiendo de los recursos disponibles para ser explotados y en base a las evaluaciones y eficiencias. Es decir, este régimen es mucho más sencillo y eficaz, no solamente porque permite a los empresarios realizar mejor la programación de su propia actividad pesquera, sino también porque el control consiste casi exclusivamente en detectar los días de presencia de los buques en cada zona de pesca.

Este planteamiento se recoge en el Reglamento 2027/95, aplicable solamente dentro de las aguas comunitarias a las zonas CEIM V b, VI; VII; VIII, IX, X y COPACE (únicas a las que tiene acceso la flota española en aguas comunitarias) sin que afecte al resto de éstas. Sin embargo, al aplicarse simultáneamente con el régimen de TACs y cuotas pierde todas sus bondades. Sus contenidos básicos son:

- Se fija el nivel máximo de esfuerzo por pesquería de acuerdo con los TACs y en base a periodos anuales.
- El nivel máximo del esfuerzo de pesca fijado corresponde a la situación actualmente observada; aunque a petición de un Estado miembro, se podrá revisar dicho nivel máximo al alza o a la baja en función de las capturas. Este aspecto aparentemente positivo, por cuanto que puede permitir a los Estados miembros explotar plenamente sus posibilidades de pesca en todas las circunstancias, sigue condicionando la actividad a las capturas, es decir, al régimen de TACs y cuotas.
- Se prevé un mecanismo de ajuste en el marco de los intercambios de cuotas entre los Estados miembros para compatibilizar los intercambios de esfuerzos de pesca correspondientes, de manera que las cuotas transferidas van acompañadas de los días de esfuerzo correspondiente.

- Asimismo en la zona denominada “Box Irlandés”, el nivel de esfuerzo de pesca queda limitado para la flota española a cuarenta barcos de presencia simultánea, mientras que la limitación para el resto de los Estados miembros que acceden a aquella zona consiste únicamente en no incrementar el esfuerzo de pesca que realizaban hasta finales de 1995. Por tanto, la flota española puede acceder al Box Irlandés desde el 1 de enero de 1996 con una presencia máxima de cuarenta buques, por lo que habrá que seguir realizando listas periódicas. Para el resto de las flotas únicamente se establece la prohibición de incrementar la presencia de barcos en relación con los que acceden en la actualidad; aspecto que no les afectará porque ya habrán tomado la precaución de registrar todos los barcos.

Así pues, con el régimen de gestión establecido en aguas comunitarias se simultanean los dos procedimientos: TACs y cuotas y el de el esfuerzo de pesca. La eficiencia del sistema aumentaría si, en lugar de utilizar periodos anuales, se aplica para periodo plurianuales. Así, las empresas conocerían con antelación la actividad a desarrollar y podrían adecuar sus medios de producción al esfuerzo permitido

3. POBLACIONES TRANSZONALES Y ESPECIES ALTAMENTE MIGRATORIAS.

El problema de las relaciones entre las medidas de conservación y gestión que cada Estado adopta dentro de su zona económica exclusiva, y las adoptadas en el seno de una organización internacional para la zona de alta mar adyacente a dicha zona exclusiva, suscita numerosas dificultades.

La causa principal de las dificultades estriba en que las normas para la regulación de las actividades de pesca dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas tienen fuentes distintas en uno y otro caso; es decir, jurisdicción interna e internacional respectivamente. Ambos ordenamientos jurídicos han de aplicarse a veces sobre unas

mismas poblaciones, especialmente las transzonales y las de especies altamente migratorias, dando ello origen a importantes conflictos.

Las discusiones sobre esta cuestión son muy intensas en el seno de las organizaciones internacionales, en donde se suelen reflejar varias posiciones. De una parte, se encuentran las actitudes maximalistas de Estados ribereños que no admiten la llamada “coherencia hacia dentro” y exigen en cambio la “coherencia hacia fuera”; es decir, la aplicación automática de las medidas adoptadas dentro de sus zonas económicas exclusivas a los buques con pabellón de otros Estados que pesquen en las aguas adyacentes a dichas zonas.

En la parte contraria se encuentran aquellos Estados que consideran que las normas del Derecho Internacional prevalecen sobre el Ordenamiento Jurídico Interno.

Una actitud intermedia, es la que adoptan aquellos Estados que hacen valer el criterio de una responsabilidad compartida sobre la conservación y gestión de los recursos pesqueros.

a) Las discusiones en el seno de las Naciones Unidas.

En cumplimiento del mandato de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que se celebró en Río de Janeiro en junio de 1992 (Conferencia de Río), la Asamblea General de Naciones Unidas, por Resolución 47/92, convocaba en julio de 1993 su primera sesión sustantiva con un título tan largo como complejo: “Conferencia de las Naciones Unidas sobre poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y las poblaciones de peces altamente migratorios”.

Los Estados participantes se agruparon en torno a las tres posiciones jurídicas¹¹ que se han señalado en los párrafos anteriores. En el grupo que se ha calificado como de

¹¹ C. Domínguez Díaz. “Reflexiones ante las próximas sesiones de la Conferencia de Naciones Unidas”. en “El Boletín”, 12, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid

maximalista se encuentran Estados ribereños de Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Noruega, Federación Rusa y la mayoría de los países iberoamericanos, entre algunos otros. Al frente de los que defienden la libertad de pesca en alta mar y la imposibilidad de modificar el equilibrio de la Convención de 1982 están los grandes Estados pesqueros a distancia como Japón, República de Corea y China, entre otros de menor peso en materia de pesca. Por último, existe un tercer grupo que defiende una posición más equilibrada entre los dos extremos expuestos. La Unión Europea, Estados Unidos y Suecia se encuentran en este último grupo.

Sin ánimo de analizar aquí en detalle las posturas defendidas por cada una de esas partes, lo que sí se puede decir es que detrás de casi todas ellas están latentes intereses económicos que, se justifican con el ropaje de la argumentación jurídica en unos casos y del interés biológico, en otros.

El texto final se limita a reconocer la interdependencia existente entre el estado de los stocks dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas, así como el deber de los Estados de cooperar para alcanzar la coherencia y compatibilidad entre las medidas aplicables a cada lado de la línea de las 200 millas.

También se produjo un acuerdo general sobre la necesidad de establecer medidas de gestión y conservación adecuadas para favorecer el rendimiento sostenible a largo plazo de los recursos, tanto dentro como fuera de las zonas económicas exclusivas. Sin embargo, no se ha alcanzado aún el consenso necesario sobre los medios a emplear para alcanzar tal fin.

b) La extensión de las 200 millas.

La ampliación de la zona económica exclusiva más allá de las 200 millas es una aspiración de los Estados ribereños con grandes plataformas continentales y es también, en cierto modo, una consecuencia de la interpretación que éstos hacen de la cuestión del tratamiento de los stocks transzonales. Si bien no es posible aventurar una predicción

sobre la concreción de esa posible situación, cabe plantear a modo de hipótesis, algunos interrogantes sobre los que convendría empezar a reflexionar.

En primer lugar, habría que preguntarse acerca de qué repercusiones tendría sobre la flota española la ampliación de las zonas económicas exclusivas hasta las 250 ó 300 millas y qué implicaría ello en materia de acuerdo con terceros países. Una cuantificación, si quiera aproximada, podría ser muy conveniente.

En segundo lugar, el nivel de patrimonialización de mares y recursos quedaría ampliado. Si con las 200 millas de zonas económicas exclusivas, el 35% de los mares es patrimonio jurídico de los Estados y el 95% de las capturas mundiales se llevan a cabo en las zonas económicas exclusivas, una ampliación de éstas en 50 ó 100 millas dejaría un escasísimo margen para la pesca en aguas internacionales.

Finalmente, habría que reflexionar sobre su incidencia en el problema de la sobrepesca. Si éste es hoy más grave en las zonas económicas exclusivas que en las aguas internacionales, como atestiguan la mayoría de los informes científicos, cabría empezar a pensar en fortalecer los mecanismos necesarios para atajar el problema, en la hipótesis citada de que la casi totalidad o la totalidad de la pesca se lleve a cabo en zonas de jurisdicción nacional de los Estados.

4. ARTES DE PESCA Y MEDIDAS TÉCNICAS

Las medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros constituyen un complemento de las analizadas en los epígrafes anteriores en lo que respecta a la conservación de los recursos. Consisten en reglamentaciones que tienen por objeto la racionalización y mejora de la situación de los stocks independientemente del tiempo de pesca de cada buque y de su número. Con ellas se trata de reducir en lo posible la mortalidad por pesca sobre las clases de edad más jóvenes. Actualmente, en la Unión Europea existe una amplia normativa en vigor dirigida a incrementar la selectividad de las capturas en función de los tamaños y a delimitar las zonas de veda espacio-temporales.

Las medidas de selectividad de las capturas, concretadas en la fijación del tamaño de malla en el arrastre o en las artes de enmalle o en el tamaño del anzuelo en el palangre, suelen reforzarse con la fijación de unos tamaños mínimos de desembarque de las especies reguladas.

Las medidas técnicas habituales para mejorar los stocks, consisten en delimitar las zonas de veda espacio-temporales y su finalidad es evitar la captura en aquellas zonas y épocas donde las concentraciones de los juveniles son altas. También se suelen reforzar estas medidas mediante la fijación de tallas mínimas, para que los buques eviten la pesca en esas zonas de alevinaje. De esta forma, no se pueden desembarcar y comercializar legalmente esos tamaños que habitan mayoritariamente determinados fondos en busca del alimento adecuado en sus épocas juveniles.

Otras medidas complementarias tratan de favorecer los descensos estacionales del esfuerzo de pesca mediante paralizaciones temporales programadas de los buques, financiadas a nivel comunitario y nacional, para decrecer la presión pesquera en épocas de concentración de juveniles, o de artes que actúan sobre los reproductores en las épocas de desove.

De la breve mención realizada en los párrafos anteriores sobre el conjunto de medidas técnicas dirigidas a la racionalización en la explotación de los recursos y a su conservación, podría decirse que, al menos en el plano teórico, es un campo ampliamente cubierto por los Reglamentos.

Sin embargo, la experiencia práctica ha demostrado que dichas medidas integradas en la Política Pesquera Común no resultan satisfactorias a la hora de intentar una protección adecuada de los recursos, debido a las dificultades de controlar las capturas, sobre todo por la evolución de la tecnología de artes de pesca cada vez más eficaces.

Por otra parte, en las pesquerías multiespecíficas, y debido a la imposibilidad de realizar capturas selectivas, la gestión en base al régimen de TACs y cuotas por especie obliga a realizar descartes en el mar con el consiguiente perjuicio para el natural desarrollo de los

recursos vivos de la zona, fenómeno que es más frecuente en las regiones meridionales que en las septentrionales.

Así pues, la cuestión de la eficacia no queda resuelta por la normativa existente y en tal sentido caben las siguientes observaciones:

- Nunca debería rechazarse un arte de pesca por el solo hecho de ser eficaz, ya que las empresas tienen el objetivo de pescar las cuotas asignadas en el menor tiempo posible.
- Los artes que deterioran el pescado durante las faenas de pesca deben ser rechazados para que no se produzca el efecto contrario al que se pretende; pues no merece la pena incrementar la productividad utilizando artes más eficaces si deterioran el pescado y éste se vende peor en el mercado.
- La política de conservación de los recursos deberá consistir en establecer medidas para evitar la sobrepesca, permitir a las empresas la posibilidad del uso de la polivalencia en aquellos caladeros donde se practica por otras flotas o la utilización de distintos artes, estableciendo el esfuerzo de pesca correspondiente para cada uno de ellos.
- En los artes de arrastre podría evaluarse el esfuerzo de pesca en relación con el volumen de agua filtrada por unidad de tiempo. En los artes fijos o durmientes, la evaluación se podría realizar en base al tiempo de calado, la longitud de los palangres y de las redes, el número de anzuelos, etc.
- El esfuerzo de pesca, en todo caso, debería considerarse al margen de las características técnicas de los barcos; los cuales deberían construirse teniendo en cuenta preferentemente la seguridad de los tripulantes, la del propio buque.
- Las empresas pesqueras están dispuestas a aceptar medidas que reduzcan el esfuerzo de pesca, incluso el número de barcos, si la situación de los recursos así lo aconseja y a que se establezcan severas medidas técnicas para evitar la captura de juveniles. Pero no se muestran muy favorables a aceptar normativas

excesivamente intervencionistas que limiten el margen de actuación a la hora de la utilización de los medios de producción.

Finalmente conviene decir que en la actividad pesquera, como en todas las actividades económicas, los medios materiales de producción son un factor muy importante que condicionan el rendimiento de los buques pesqueros y, por consiguiente, la productividad.

El incremento de productividad no se produce por el hecho de reducir barcos y tripulantes, sino que se obtendrá por la vía de la eficacia expresada en capturas por barco y por unidad de tiempo. Es aquí donde los artes de pesca juegan un papel muy importante, no sólo porque deben desarrollarse desde el punto de vista de la eficacia sino también porque deben ser respetuosos con el medio ambiente. Todas estas cuestiones son muy importantes y hay que tenerlas muy presentes a la hora de regular la actividad pesquera.

5. INSPECCIÓN Y CONTROL DE LAS PESQUERÍAS

El cumplimiento de las medidas técnicas destinadas a la conservación y gestión de los recursos pesqueros debe estar garantizado mediante un sistema de inspección y control por parte de los organismos o administraciones competentes en cada zona a inspeccionar y controlar.

La inspección y control de los caladeros en aguas internacionales era responsabilidad, en principio, de las correspondientes organizaciones multilaterales y del Estado cuyo pabellón enarbolan los buques pesqueros que ejerzan su actividad en aquéllas. Por su parte, estas tareas corresponden a los Estados ribereños en las zonas económicas exclusivas. Sin embargo, las cosas no son tan fáciles como puede parecer a primera vista, y como se verá a continuación.

a) Aguas internacionales

El principio tradicional de responsabilidad del Estado cuyo pabellón enarbole un buque pesquero supone que dicho Estado ejerza la jurisdicción y control exclusivos sobre las actividades del buque en alta mar. Dicho principio, junto al de libertad de pesca en alta mar, se ha venido invocando para evitar la aplicación unilateral por los Estados ribereños de medidas coactivas sobre los barcos que no enarbolan su pabellón.

Como ejemplo del problema suscitado contra la aplicación de estos dos principios, se puede citar lo que, en 1995, se denominó la "guerra del fletán"; Canadá se autoconcedió potestad jurídica para inspeccionar, sancionar y apresar buques españoles que faenaban en aguas internacionales adyacentes a la zona económica exclusiva canadiense.

No obstante, las discusiones sobre estas cuestiones han quedado definitivamente cerradas en la Conferencia de las Naciones Unidas de Nueva York a favor de todos los Estados con presencia en una zona de pesca en alta mar, sean o no Estados del pabellón que los buques enarbolan, si bien los Estados del pabellón de los buques deben ser informados de las medidas de inspección adoptadas por los demás Estados.

De hecho, cualquier parte contratante de un acuerdo multilateral puede ejercer el control sobre los buques de las demás partes contratantes (para la inspección se utiliza la bandera de la organización multilateral a la que pertenece) aunque suele aplicar mayor rigor en la inspección cuando ésta recae sobre buques que enarbolan pabellones de otros países diferentes que cuando recae sobre buques de su propio país. Esta práctica se manifiesta también en la realización de inspecciones más rigurosas a los barcos de países más alejados de los caladeros que no envíen patrulleras a la zona de pesca.

b) Zonas económicas exclusivas

Por ser aguas de jurisdicción propia, corresponde a los Estados ribereños la inspección y control de los buques que faenan en ellas con independencia del pabellón que enarbolan. En este nivel se produce, al igual que en el caso señalado en el punto anterior, un efecto de discriminación a favor de los barcos de pabellón del Estado ribereño, de tal forma que

la inspección a que se ven sometidos los barcos de las flotas extranjeras es mucho más severa y rigurosa de la que soportan los buques del país que realiza la inspección.

c) Aguas de la Unión Europea

En las aguas comunitarias, el ámbito de aplicación del antiguo Reglamento de control existente hasta el año 1993 se limitaba al control de las normas de conservación de los recursos. En la actualidad, esa normativa ha sido sustituida por el Reglamento 2847/93 del Consejo, de 12 de octubre de 1993¹², modificado por el Reglamento 2870/95 del Consejo, de 8 de diciembre de 1995, que establece un régimen de control aplicable a la Política Pesquera Común¹³. Los mecanismos previstos se aplican, en principio, a toda la flota comunitaria, sea cual sea la zona donde ejerza su actividad, y a los buques de terceros países que la ejerzan en aguas comunitarias. El nuevo régimen comunitario comprende disposiciones destinadas al control de las medidas de conservación y gestión de los recursos, medidas de la organización común de mercados y determinadas disposiciones para sancionar los casos de incumplimiento de dichas medidas.

De acuerdo con la citada normativa, cada Estado miembro debe adoptar una serie de medidas para asegurar la máxima eficacia del régimen, dotándose de medios suficientes para que las autoridades competentes cumplan las funciones de inspección y de control que define el citado Reglamento comunitario.

En el caso español, el control de la actividad pesquera corresponde, en principio, a inspectores de la Secretaría General de Pesca Marítima; sin perjuicio de las competencias de vigilancia en la mar, que corresponde a la Armada. A efectos de coordinación de algunas de estas actividades, vinculadas más a los aspectos de la vigilancia del mar que a la propia actividad de pesca, existe un Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Defensa y el de Agricultura, Pesca y Alimentación.

¹² DOCE n° L 261 de 20. 10. 1993

¹³ DOCE n° L 301 de 14. 12. 1995

En todo caso, la inspección de la actividad pesquera se lleva a cabo a tres niveles: comunitario, nacional y autonómico. El primero tiene carácter de fiscalización por parte de los inspectores comunitarios en los puertos y en las aguas territoriales y de competencia en alta mar. El segundo cumple verdaderos servicios de inspección en sus puertos y aguas territoriales. El tercero se circunscribe al ámbito competencial autonómico (aguas interiores). La supervisión de las actividades de vigilancia, control e inspección se realiza a nivel de litoral por las unidades provinciales o autonómicas e implica un sistema descentralizado de recogida de datos y procesamiento centralizado de los mismos sobre declaraciones de capturas, desembarcos, etc. Las sanciones en materia pesquera corresponden al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, realizando las Comunidades Autónomas un control de aquéllas y de las infracciones cometidas en el ámbito de sus competencias.

En ese contexto normativo comunitario que se ha señalado, el control de capturas debe realizarse a partir de una serie de documentos de diversa índole como son los diarios de pesca, declaración de desembarques, nota de venta en lonjas, documento del transportista, etc. que abarca las actividades de todos los buques en aguas comunitarias y las de los buques comunitarios en aguas de terceros países y en alta mar. La Comisión de la Unión Europea tiene potestad para ejercer una función fiscalizadora que le permite realizar inspecciones directas sin preaviso con el fin de garantizar que los Estados miembros lleven a cabo adecuadamente sus obligaciones de inspección y control de la actividad pesquera.

Sin embargo, es necesario señalar que determinadas medidas son excesivamente intervencionistas y contrarias a la libertad de empresa. La normativa española restringe la primera venta en lonja por el método de subasta pública, y sin embargo, el reglamento comunitario no excluye otros procedimientos de venta; aunque el régimen de retribución a la parte requiere transparencia en las transacciones.

d) Problemática común y orientaciones de futuro

El panorama descrito en los puntos anteriores refleja unos determinados problemas, así como la existencia de unas limitaciones y necesidades comunes a los mecanismos de inspección y control de las pesquerías, cualesquiera que sean las aguas, internacionales o de zonas económicas exclusivas, en donde estén ubicadas aquéllas. Esta situación puede sintetizarse en los siguientes puntos:

La modernización de los barcos para poder faenar y emplear artes de pesca de alto rendimiento, exige que el servicio de inspección y control sea más riguroso y efectivo para evitar la sobrepesca. Sin embargo, no es admisible que, en aras de la eficacia, se dificulte o impida el libre desenvolvimiento de los buques.

La inspección debería limitarse a controlar las capturas de cada buque por zona y por período de gestión o tiempo de actividad, tallas capturadas y empleo de los artes autorizados, valiéndose de los equipos electrónicos de detección necesarios que les permita conocer el acceso, presencia y abandono de los buques de cada zona. Y ello en el marco de un estricto principio de neutralidad que garantice la igualdad de trato a todos los buques, con independencia de su pabellón.

La aplicación de la normativa comunitaria sobre los TACs y cuotas y sobre medidas técnicas de conservación (dimensiones de mallas, prohibición de faenar en determinadas zonas, etc.) se ve obstaculizada por la gran heterogeneidad del sector pesquero, la amplitud de zonas donde debe ejercerse la vigilancia, el carácter mixto de las pesquerías y la inevitable complejidad de la legislación.

En materia de registro y notificación de las capturas, la actual normativa sobre control y registro de desembarques no se aplica siempre de manera que se garantice el registro total de las capturas y, por consiguiente, tampoco se garantiza su correcta notificación a las autoridades encargadas del control.

Existen importantes lagunas en lo que respecta al control de determinados desembarques que se transportan en camión al lugar de venta. En estos casos, si no se ha efectuado un

control en el momento del desembarque, los productos desaparecen en el circuito comercial y es muy difícil o imposible determinar su origen.

Finalmente, decir que, como ha quedado patente, la necesidad del cumplimiento de las normas constituye un elemento esencial de la política pesquera. En general, las empresas pesqueras no presentan una propensión al fraude, sino que aceptan las restricciones a su actividad cuando están convencidas de la necesidad de las normas, siempre que éstas no sean discriminatorias. Por último, sería deseable que se procediese a una coordinación entre los distintos servicios de inspección de la Administración Central del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como a la clarificación de sus respectivas competencias para evitar la confusión actual.

6. PRINCIPIO DE ESTABILIDAD RELATIVA

Cuando es necesario limitar el volumen de capturas de una especie en una determinada zona, se establece TAC. La participación relativa fija de cada Estado miembro en el TAC es lo que se denomina Principio de Estabilidad Relativa. Esta clave de reparto, que todavía permanece vigente, se estableció en la Comunidad Económica Europea en 1983¹⁴ teniendo en cuenta lo siguiente:

- Las actividades pesqueras tradicionales durante el periodo de referencia 1973-1978.
- Las necesidades específicas de las regiones especialmente dependientes de la pesca ("preferencias de La Haya") y de las industrias derivadas.
- La pérdida de posibilidades de pesca en aguas de países terceros

España, con motivo de la adhesión a la Comunidad, tuvo que renunciar a todas sus competencias pesqueras tanto en materia de gestión de nuevos acuerdos como respecto de los celebrados anteriormente, sin obtener a cambio su participación en el acuerdo

¹⁴ El Reglamento 170/83 del Consejo, de 24 de enero de 1983 (DOCE nº L 24 de 27. 1. 1983) modificado por el Reglamento 3760/92 establece el principio de Estabilidad Relativa.

comunitario en materia de pesca, en aguas internacionales y de países terceros fundamentalmente. Aunque la pérdida de peso decisorio del Estado español también se manifiesta en aguas comunitarias.

Esta pérdida de competencias incorporada en las condiciones del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas supuso la exclusión de España de las posibilidades pesqueras de la Unión Europea, provocando la violación de dos principios: el de estabilidad relativa y el de no discriminación. Estos fueron los motivos principales que llevaron a España a interponer cuatro recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en 1990, los cuales fueron desestimados en sentencias de 13 de octubre de 1992. Su importancia y significado aconsejan una breve exposición del desarrollo de este contencioso, lo que se realiza a continuación.

a) El Recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

1) Sobre la violación del principio de estabilidad relativa

España consideraba que el Consejo había aplicado erróneamente el principio de estabilidad relativa recogido en el artículo 4.1 del Reglamento 170/83; ya que la cláusula de revisión prevista en el artículo 4.2 del citado Reglamento no constituía el único medio de adaptar a las nuevas circunstancias la clave de reparto fijada en 1983. El propio Consejo había declarado que para revisar el sistema de reparto se podrían tomar en consideración las diversas circunstancias que afectasen sustancialmente a la situación general que determinó el reparto inicial.

La adhesión de España constituía, precisamente, una modificación sustancial de dicha situación ya que se había concebido la escala inicial para diez Estados miembros, lo cual no se correspondía con la composición de la Comunidad ampliada a doce miembros. Por su parte, el silencio del Acta de adhesión al respecto significaba que el principio de estabilidad relativa debería aplicarse teniendo en cuenta la nueva composición de la Comunidad.

España afirmaba también que las posibilidades de pesca atribuidas a la Comunidad, a tenor de los acuerdos con países terceros fueron infrutilizadas sistemáticamente por los Estados miembros beneficiarios. Por lo tanto el principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras no se habría violado si se hubieran concedido posibilidades de pesca a otros Estados miembros porque algunos, que han sido beneficiarios exclusivos de dicho principio, no han agotado nunca la totalidad de sus cuotas.

La sentencia del Tribunal de Justicia desestimó en su totalidad la argumentación española relativa a la violación del principio de estabilidad relativa, con los siguientes razonamientos:

- La exigencia de la estabilidad relativa debe entenderse como el mantenimiento de un porcentaje fijo para cada Estado miembro en el reparto. El Tribunal de Justicia apoya su argumento en una sentencia anterior (de 16 de junio de 1987) y en los procedimientos previstos en el artículo 43 del Tratado y en los artículos 4.1 y 11 del Reglamento 170/83, de acuerdo con cuya interpretación, la clave de reparto establecida inicialmente en 1983 debe continuar aplicándose hasta que se adopte un Reglamento que modifique al anterior.
- El silencio del Acta de adhesión de España en lo que se refiere al principio de estabilidad relativa, es interpretado en términos opuestos a los alegados por la parte española. Para el Tribunal de Justicia, lo que procede es la aplicación del acervo comunitario en el sentido de que “las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados por las Instituciones de las Comunidades antes de la adhesión obligan a los nuevos Estados miembros y son aplicables en dichos Estados en las condiciones previstas en dichos Tratados y en la propia Acta de adhesión”.
- No obstante, las sentencias precisan que “si bien el Acta de adhesión no ha modificado, como podía haberlo hecho, la situación existente en materia de reparto de los recursos externos de la pesca...”, el Estado miembro tiene derecho a participar en el reparto de nuevas posibilidades de pesca que puedan

resultar disponibles con arreglo a acuerdos con países terceros que se celebren después de la adhesión. También matiza que, con ocasión de una posible revisión del sistema y con arreglo al artículo 4.2 del Reglamento 170/83, el Estado miembro podrá formular sus pretensiones.

- En lo que se refiere a la presunta infrautilización de las cuotas, argumento alegado por España, el Tribunal de Justicia señala que “la mera comprobación de resultados de pesca inferiores a las cantidades previstas no puede generar una obligación de proceder a un nuevo reparto para el año siguiente” y que además “la parte demandante no ha aportado ninguna prueba de una infrautilización voluntaria, por parte de los Estados miembros beneficiarios, de las cuotas de pesca que le habían sido atribuidas con arreglo al Reglamento controvertido”.

2) Sobre la violación del principio de no discriminación

España entendía la violación del principio de no discriminación en base a que su no inclusión en la clave de reparto, cuyos porcentajes se habían fijado en 1983 en función de las actividades pesqueras desarrolladas durante el período de referencia 1973-1978, suponía la ignorancia de las actividades tradicionales de la flota española en aguas de algunos países terceros y que se había violado el principio de no discriminación establecido en el artículo 7 del Tratado.

La parte española alegaba también que la discriminación se derivaba asimismo del hecho de que los nuevos Estados miembros “siguen estando excluidos de las posibilidades de pesca que la Comunidad obtiene al negociar por sí misma” acuerdos con los terceros países y que “los demás Estados miembros se han beneficiado de los acuerdos de pesca celebrados por España con los países terceros antes de la adhesión, mientras que España ha quedado excluida de las cuotas que obtiene la Comunidad en virtud de Acuerdos por ella celebrados durante el mismo período”

Los argumentos del Tribunal de Justicia para desestimar esta parte del recurso que se refiere a la violación del principio de no discriminación, se apoyan en la sentencia de 16 de junio de 1987 que declaró que el sistema de reparto no era contrario al principio de no discriminación establecido en el artículo 7 del Tratado porque impone a los pescadores de cada Estado miembro un esfuerzo de limitación de las capturas, proporcional a lo que pescaban antes de la entrada en vigor del régimen comunitario de conservación de los recursos pesqueros.

El Tribunal de Justicia señala también que la situación de la parte demandante no es comparable a la de los demás Estados miembros beneficiarios de los repartos, si se tiene en cuenta el contenido del Acta de adhesión, en particular en lo que se refiere a los recursos externos de pesca ya disponibles y repartidos con motivo de la adhesión. Ello lo sustenta en el hecho de que el Acta de adhesión no ha modificado la situación existente en materia de reparto de los recursos externos, tema en el que sigue siendo aplicable el acervo comunitario.

En resumen, la sentencia establece que los nuevos Estados miembros no pueden invocar circunstancias anteriores a la adhesión (en particular las correspondientes a las actividades pesqueras durante el período de referencia 1973-1978) para excluir la aplicación de las disposiciones controvertidas. En concreto el Tribunal de Justicia señala que los nuevos Estados miembros se encuentran, a partir de su adhesión, “en la misma situación que los Estados miembros excluidos de los repartos a tenor del principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras, situación que se plasma concretamente, por lo que respecta a los Acuerdos celebrados antes de la adhesión, en el reparto efectuado en 1983”

Así pues, la interposición de ese recurso por parte de España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y su desestimación por parte de éste, no resolvió la situación en lo que respecta a las reivindicaciones españolas de adaptar el sistema de aplicación del principio de estabilidad relativa a las nuevas condiciones derivadas de la adhesión de España.

Pero desde una perspectiva más amplia que la mera problemática española, los principales defectos detectados en el principio de estabilidad relativa, vinculado a la clave de reparto, se pueden resumir en los siguientes:

- Rigidez de la clave de reparto establecida para varios años, porque durante ese tiempo pueden cambiar las flotas de los distintos países y las especies a las que aquélla se dirige.
- El carácter político de la mayoría de los porcentajes de participación, que junto a lo anterior ha llevado a la subexplotación de cuotas por parte de algunos países y a la sobreexplotación por parte de otros.
- El sistema fomenta que se produzcan graves distorsiones estadísticas por la práctica viciosa de declaraciones inferiores de las capturas reales cuando las cuotas resultan escasas para la capacidad de la flota. También pueden producirse declaraciones de sobrepesca de capturas en los casos de cuotas excesivas pero que se quieren mantener en el papel como necesarias.

La aprobación del Reglamento 2027/95, de 15 junio de 1995, que establece el nuevo régimen común de gestión del esfuerzo de pesca a partir del 1 de enero de 1996, no pone en cuestión el principio de estabilidad relativa y tampoco constituye un nuevo tipo de estabilidad relativa que complemente o sustituya a la establecida en los principios básicos de la Política Pesquera Común, según se desprende de su contenido. España goza de las mismas condiciones que los demás Estados miembros; pero la valoración de sus resultados no podrá hacerse hasta después de transcurrido un tiempo a partir de su entrada en vigor.

Sin embargo, el principio de estabilidad relativa es absolutamente necesario; y con el régimen actual de gestión de recursos, su modificación va a ser imposible.

Los recursos vivos del mar son limitados y se encuentran sobreexplotados debido al incremento del esfuerzo de pesca. Aunque ha disminuido el número de unidades pesqueras durante los últimos años, ha crecido el rendimiento individual de cada buque debido a las reformas y a las nuevas construcciones. Por tanto, una modificación de la

clave de reparto podría dar lugar al acceso de determinados buques a zonas donde ahora no faenan en detrimento de los derechos adquiridos por otros reduciendo sus posibilidades y, además, generaría resistencias a reducir el número de buques por temor a perder la participación en los TACs.

Para evitar la sobreexplotación y facilitar el control del esfuerzo de pesca habría que hacer extensiva la clave de reparto incluso a las mismas empresas como ocurre, por ejemplo, con la flota bacaladera española.

Por otra parte, y con el régimen de gestión actual, es difícil de detectar el grado de cumplimiento del esfuerzo de pesca autorizado porque las declaraciones de capturas, unas veces por exceso y otras por defecto, no se ajustan a la realidad. Se están dando situaciones de sobreexplotación y subexplotación simultáneamente porque las asignaciones de cuotas obtenidas con la clave de reparto no responden a las necesidades reales de cada flota.

Si se controlara la actividad de pesca por medio de la presencia de buques en caladero, aplicando una eficiencia en toneladas de pescado por día, el control se limitaría a contabilizar los días de pesca de cada barco y el grado de cumplimiento podría ser total y absoluto. Las evaluaciones de las biomásas se controlarían por los científicos y, en caso de sobrepesca o de capturas inferiores a los TACs, se ajustaría periódicamente la eficiencia. Con este procedimiento "las declaraciones de capturas" no serían necesarias y el principio de estabilidad relativa, o la clave del reparto, estaría relacionado con el esfuerzo de pesca .

La finalización del periodo transitorio de adhesión de España a la Unión Europea, anticipada al 31 de diciembre de 1995, ha supuesto la aprobación del Reglamento 2027/95 del Consejo que, como ya se ha dicho, establece el nuevo régimen común de gestión del esfuerzo de pesca a partir del 1 de enero de 1996. La Unión Europea no ha consentido que España y Portugal se incorporen al régimen que actualmente disfrutan el resto de los Estados miembros y por ello se establece el citado nuevo régimen común que ni pone en cuestión ni constituye un nuevo tipo de estabilidad relativa que

complemente o sustituya a la establecida en los principios básicos de la Política Pesquera Común, según se desprende de su contenido.

España debería gozar, a partir de 1996, de las mismas condiciones que los demás Estados miembros pero, sin embargo, se constatan algunas diferencias importantes: 1) persistencia en las limitaciones de acceso al Box irlandés (en el Tratado de adhesión se estableció únicamente para el período transitorio), 2) prohibición de capturar determinadas especies y 3) aplicación del esfuerzo de pesca, únicamente en aquellas aguas comunitarias donde faena la flota española. Existen también otro tipo de discriminaciones indirectas cuando se establecen medidas que sólo afectan a barcos de una eslora superior a los dieciocho metros o a aquéllos que solamente realizan mareas de una duración mayor a setenta y dos horas.

7. PRODUCCIÓN Y PRODUCTIVIDAD

A diferencia de lo que ocurre en otros sectores productivos, la producción pesquera no está condicionada generalmente por el mercado, sino por la disponibilidad y evolución de unos recursos naturales, los peces, sobre los que se tiene un escaso margen de actuación. Este factor natural, junto a los mecanismos de gestión, introduce elementos de incertidumbre en la actividad pesquera que impide al empresario realizar programaciones a medio y largo plazo.

El descenso de la productividad provocado por la reducción de las capturas no puede compensarse mediante el incremento de precios, que llevan congelados desde hace más de diez años. El mercado comunitario se encuentra prácticamente liberalizado, sin mecanismos reales de protección y con una política arancelaria de amplia extensión que permite el acceso a nuestros mercados de grandes cantidades de pescado de países terceros a precios relativamente bajos y, en muchos casos, practicando el dumping, afectando directamente a la competitividad y viabilidad socioeconómica del sector.

En definitiva, una disminución de las capturas y un mercado ampliamente liberalizado, condicionan, no sólo la competitividad del sector pesquero, sino también la viabilidad de

las empresas que lo integran. En este punto, no cabe duda alguna sobre la necesidad de adaptar y orientar la flota pesquera hacia unas condiciones que garanticen la supervivencia de la actividad y, con ella, el mantenimiento del tejido socioeconómico de las zonas altamente dependientes de la pesca.

De una manera más concreta, esta adaptación pasa por la reducción de los costes de explotación, incrementando la productividad (capturas por unidad de esfuerzo), a través de una mayor eficacia. Ello exigiría la reducción del esfuerzo de pesca para evitar la sobreexplotación (incremento de la producción). Lo contrario; es decir, mantener una flota con rendimientos inferiores al umbral de rentabilidad, conduciría a la paralización de la flota con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo, salvo que estuviera subvencionada.

El principio de Estabilidad Relativa establece el índice de participación de los Estados miembros en determinadas pesquerías donde faena la flota comunitaria. Es necesario que la aplicación de este principio se haga extensiva al ámbito de la empresas, distribuyendo el TAC o el esfuerzo de pesca, con el fin de garantizar su participación en las materias primas y, por tanto, en la producción.

8. FACTORES MEDIOAMBIENTALES

La investigación de los efectos que la pesca tiene sobre el medio marino todavía no ha producido informes y datos concluyentes que permitan establecer, en cada caso concreto, el grado de relación existente entre la actividad pesquera y la pérdida de biodiversidad. Tampoco existen informes que permitan afirmar taxativamente que la pesca es la única responsable de la disminución de los recursos, ya que existen cambios medioambientales naturales que influyen directamente en el nivel de los recursos.

Sin embargo, sí se conocen algunos efectos concretos en este ámbito. Por ejemplo, la pesca con volantas de fondo, produce efectos negativos sobre el medio marino ya que, cuando se pierden, siguen produciendo mortalidad sin ningún aprovechamiento. Las volantas en aguas someras, y redes de deriva en superficie, parece que pierden

rápida mente su capacidad de captura por efecto de las corrientes, pero sin embargo, dificultan la navegación, por el elevado riesgo de que se enreden en las hélices de los pesqueros.

La preocupación por estas cuestiones queda reflejada en las propias normas comunitarias de gestión de los recursos pesqueros, las cuales imponen, entre otras, limitaciones técnicas de los equipos utilizados no sólo para reducir al mínimo los efectos secundarios perjudiciales, sino también para proteger el medio marino y mantener una productividad elevada de las poblaciones, que no puede darse sino por la vía del mantenimiento de los niveles de fecundidad y reproducción de las especies.

En otro ámbito de influencia, la contaminación de las aguas costeras es un importante factor que incide negativamente en la conservación de los recursos explotables. Normalmente la contaminación se debe a vertidos terrestres y marítimos de productos tóxicos que afectan a los recursos vivos del mar. El resultado de estas acciones se traduce en una pérdida de calidad del agua marina, que deja de ser apta para el desarrollo normal de la vida acuática y, en consecuencia, se pierde capacidad productiva del mar.

Existen también otros hechos que a primera vista no parecen tener relación con el sector, pero que pueden afectar al equilibrio y al desarrollo sanitario de las poblaciones de peces. Dentro de este grupo de factores negativos para las poblaciones marinas se suelen señalar la construcción de presas, la creación de centros costeros de esparcimiento y de puertos deportivos con su consiguiente concentración de yates y barcos de recreo, etc. Es decir, aquellas actividades susceptibles de provocar desequilibrios en la ecología marina. Aunque no son conocidas con mucha exactitud las consecuencias que esas actividades tienen sobre los ecosistemas marinos de dichas zonas, lo que sí se sabe es que en ellas se produce una pérdida cuantitativa y cualitativa de las especies y, en muchos casos, una desaparición total de aquéllas.

La acuicultura intensiva, por su parte, es vista en ocasiones como una actividad negativa para el medio ambiente. La expansión continua de proyectos que no están adecuadamente planificados produce la concentración de peces en unos espacios

limitados y su alimentación intensiva puede llevar a notables descargas de desechos en las aguas circundantes; e incluso a la huida de peces cultivados que, en ocasiones, no son propios de esas zonas y pueden alterar el equilibrio ecológico local.

Está claro que este breve repaso que se acaba de realizar sobre las causas y factores de la degradación ambiental marina debe conducir necesariamente a la ejecución de medidas de protección tendentes a garantizar no sólo el desarrollo de la vida en el mar, sino también la disponibilidad de sus recursos y la consiguiente actividad pesquera.

Pero no se debería utilizar gratuitamente el argumento de la protección marina y mucho menos utilizarlo artificiosamente para otros fines que están tan ajenos a la protección ambiental como próximos a la protección comercial. No debe ser admisible que se presenten como medidas de protección medioambiental aquéllas que, en realidad, constituyen una forma de proteccionismo comercial para la defensa de determinados intereses.

Tampoco se debería ignorar el hecho de que muchos países no adoptan las medidas necesarias para evitar la degradación del medio marino ni para la conservación de los recursos, lo cual tiene dos importantes consecuencias, una de carácter medioambiental y otra de carácter comercial.

Por lo que se refiere a la primera, el hecho de que existan países que no se preocupen de establecer reglas para que la actividad pesquera se realice sin poner en peligro el nivel de los recursos, hace que se relativicen los esfuerzos de aquéllos que sí toman y aplican las correspondientes medidas protectoras del medio marino. En lo que respecta a la vertiente comercial de esta cuestión, la falta de regulación en materia de conservación de los recursos, produce situaciones de competencia desleal, al concurrir sus productos en los mismos mercados.

9. CONSIDERACIONES FINALES

1. Toda la actividad científica que se realice en el campo de la evaluación de los recursos está orientada a conocer el nivel de explotación que pueden soportar las pesquerías y,

en función de ello, a recomendar niveles de mortalidad y medidas técnicas. Su objetivo es mantener una biomasa que produzca unas capturas sostenidas a lo largo de los años y un stock de reproductores suficiente para asegurar reclutamientos más o menos estables. Solamente si estas tareas se llevan a cabo con los medios humanos, materiales y económicos necesarios, se podrán conseguir unos niveles de estabilidad en la explotación pesquera para mantener los stocks dentro de los denominados “límites biológicos seguros”.

2. Para llevar a cabo con eficacia la labor científica y para que se cubran sus principales objetivos, fundamentalmente el de la evaluación de los recursos, es preciso actuar en varios frentes simultáneamente:
 - Elaborar un sistema de estadísticas de pesca de amplia cobertura y fiabilidad. que suministre información numérica detallada sobre las capturas por especie, por zona, arte de pesca y periodo de tiempo, así como la relación de aquéllas con el esfuerzo de pesca empleado.
 - Llevar a cabo campañas de investigación que den información directa de las pesquerías y de los parámetros biológicos de las especies en estudio.
 - Realizar programas de muestreo de tallas de los desembarcos en puerto, así como la incorporación de observadores a bordo con la finalidad de poder obtener datos sobre la distribución de tallas de las capturas de cada especie a evaluar, por zonas de captura y arte de pesca, el patrón de explotación y el nivel de descartes.
3. La irracionalidad del sistema de TACs y cuotas por especies se manifiesta claramente en su aplicación a las pesquerías multiespecíficas, ya que obliga a realizar importantes descartes de especies no autorizadas que, muchas veces (y aún teniendo tallas reglamentarias y alto valor comercial) mueren sin poderse incorporar a la biomasa. Por tanto, el régimen de TACs y cuotas multiespecífico es más razonable, aunque tampoco es lo deseable, porque la actividad queda condicionada a la eficiencia en capturas por unidad de tiempo.

4. Con el régimen del esfuerzo de pesca se obtiene un equilibrio más razonable entre la gestión de los recursos y la explotación pesquera. Se planifica y garantiza una actividad pesquera en función del esfuerzo de pesca recomendado y asignado en cada periodo de gestión y se facilita el control de la actividad. Periódicamente se ajusta el esfuerzo de pesca a la evolución de los recursos y a la eficiencia de los artes, garantizándose así la conservación de aquéllos. Este régimen de gestión se debería aplicar en todas las aguas comunitarias e internacionales y contemplarse en las negociaciones y acuerdos con terceros países.
5. En lo que respecta a las poblaciones transzonales y especies altamente migratorias, hay que reconocer la necesidad de medidas para la conservación de estas poblaciones de peces que se mueven a ambos lados de la línea de las 200 millas. Por constituir una unidad biológica indivisible, su gestión y conservación debe ser compartida por quienes tengan competencias tanto en las zonas económicas exclusivas como en las aguas adyacentes a dichas zonas.
6. Las medidas técnicas de conservación y gestión en vigor, a pesar de su desarrollo, no son las adecuadas para impedir que se produzca la sobrepesca, debido a las dificultades de control. Además, la misma rigidez de la normativa no favorece que los adelantos tecnológicos se incorporen a la actividad pesquera extractiva al ritmo deseable. Habría que flexibilizar el sistema facilitando la incorporación rápida de las innovaciones tecnológicas a las normas reguladoras de las medidas técnicas.
7. Aunque la selectividad de los artes de pesca es muy difícil y, en muchos casos, imposible de lograr, es imprescindible que las pesquerías, en general, se consideren multiespecíficas y que los esfuerzos de investigación se orienten a estimar el índice de mortalidad. En todo caso, la conducta habitual ha de ser de estricto respeto de las mallas y de cumplimiento de las tallas mínimas reglamentadas; así como del cese de la actividad pesquera en las zonas y épocas de veda. Todo ello, para que los recursos vivos del mar proporcionen un rendimiento sostenible.

8. La inspección y control de pesquerías debe ser regulada teniendo en cuenta los fines que con ello se persiguen; es decir la conservación de los recursos. Y ello pasa por la aplicación de las mismas reglas y el mismo rigor en los servicios de inspección y control a todos los barcos que faenan en cada zona, con independencia del pabellón que enarbolan.
9. El análisis de las complejas relaciones entre la pesca y el medio ambiente debe ocupar un lugar importante dentro de la Política Pesquera Común. Es un campo que todavía no está muy desarrollado y en el que se necesita adquirir conocimientos y realizar investigaciones sobre: 1) el impacto de la pesca sobre el ecosistema, 2) la medida en que las actividades humanas alteran el equilibrio previo del entorno marino, 3) el grado en que la contaminación de las aguas afecta a las diferentes especies, 4) la incidencia de las condiciones medioambientales a escala climática, etc.
10. Finalmente, y desde los planteamientos de las políticas pesqueras, hay que evitar que lo que se presente como medidas de protección medioambiental, constituya en realidad una forma de proteccionismo comercial para la defensa de determinados intereses que nada tienen que ver con la protección del medio ambiente marino.

CAPITULO IV. LAS ESTRUCTURAS EN EL SECTOR DE LA PESCA

1. INTRODUCCION

Las primeras medidas estructurales se elaboraron y aprobaron mediante el Reglamento 2141/70 del Consejo¹⁵, como consecuencia de la creación de una Política Pesquera Común, mediante la coordinación de las políticas estructurales de los Estados miembros y la concesión de ayudas destinadas a la reestructuración de la flota y a la adaptación de las condiciones de producción y comercialización. La concesión de dichas ayudas dependía de la Sección Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-O)

Las Comunidades Europeas consideraron que el establecimiento de una Organización Común de Mercados en el sector de los productos de la pesca debía complementarse con una política común de estructuras pesqueras. Con esa premisa el Consejo aprueba el Reglamento 101/76¹⁶, por el que se desarrolla la Política Común de Estructuras. Más tarde, con la publicación del Reglamento 2908/83 del Consejo¹⁷, se instituye una acción común de reestructuración, modernización y desarrollo del sector de la pesca y de la acuicultura.

En 1986, incorporada España a la Comunidad Europea, se publica el Reglamento 4028/86 del Consejo¹⁸, con determinadas acciones comunitarias para la mejora y adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura. La normativa jurídica española mediante el Real Decreto 219/1987 de 13 de febrero¹⁹, para el desarrollo y adaptación de las estructuras pesqueras. Mediante el Reglamento 3944/90

¹⁵ DOCE nº L 236 de 27. 10. 1970

¹⁶ DOCE nº L 20 de 28. 1. 1976

¹⁷ DOCE nº L 220 de 22. 10. 1983

¹⁸ DOCE nº L 376 de 31. 12. 1986

del Consejo, de 20 de diciembre²⁰, se modifica el Reglamento comunitario de 1986, y como consecuencia del mismo se adapta la normativa jurídica española mediante el Real Decreto 222/1991²¹.

El 1 de enero de 1994 entra en vigor el Reglamento 3699/93 del Consejo²², relacionado con las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos. España adapta su normativa jurídica a este Reglamento mediante el Real Decreto 798/1995, de 19 de mayo²³.

En abril de 1994, con el fin de cumplimentar el artículo 3 del Reglamento 3699/93, España presenta el Plan Sectorial de Pesca para los años 1994-1999, que contempla los siguientes ámbitos de intervención: ajuste del esfuerzo de pesca; renovación y modernización de la flota pesquera; acuicultura; zonas marinas costeras; equipamiento de puertos pesqueros; transformación y comercialización de productos; promoción de productos pesqueros y de la acuicultura; búsqueda de nuevas salidas comerciales y acciones realizadas por los profesionales.

La reforma de los fondos estructurales abordada en 1993 supuso la integración de las medidas en favor del sector pesquero. Todos los instrumentos financieros se reagruparon en un único Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) que contribuye a la realización del objetivo 5a (adaptación de las estructuras de la agricultura y de la pesca).

Por otra parte, al quedar incluidas en las regiones objetivo 1, 2, y 5b, la mayoría de las zonas dependientes de la pesca, se beneficiaron de las inversiones de otros fondos, especialmente del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo de Desarrollo

¹⁹ BOE de 20. 2. 1987

²⁰ DOCE nº L 380 de 31. 12. 1990

²¹ BOE de 26. 2. 1991

²² DOCE nº L 346 de 31. 12. 1993

Regional (FEDER). Estos están destinados a paliar los efectos sociales que las medidas de reestructuración del sector tienen sobre las poblaciones costeras; movilizándose medios financieros, con particular incidencia, en las regiones cubiertas por el objetivo 1.

El IFOP sustituye a los dos regímenes que se aplicaban a la transformación y comercialización. Desde 1994, todos los componentes del sector están cubiertos por el IFOP.

El Plan Sectorial de Pesca (1994-1999), elaborado en base al Reglamento 3699/93, va a estar en vigor en lo que queda de siglo. Por ello, procede analizar las medidas previstas.

2 LA FLOTA PESQUERA

Con el fin de garantizar un equilibrio duradero entre los recursos pesqueros y el esfuerzo de pesca, cada Estado miembro establecía su propio Programa de Orientación Plurianual de primera generación (POP I) para el periodo 1983-1986. Los objetivos eran modestos pero no fueron respetados por la mayoría de los Estados miembros. Mediante la Decisión nº 86/471/CEE de la Comisión, de 5 de septiembre de 1986²⁴ (primer año de adhesión de España a la Comunidad Europea) y de conformidad con el Reglamento 2908/83, se aprueba el Programa de Orientación Plurianual de la flota pesquera (presentado por España en ese mismo año) consistente en la reducción de la capacidad de la flota expresada en potencia (Kw) y arqueo (TRB).

La Comisión aprueba mediante su Decisión nº 88/149/CEE, de 11 de diciembre de 1987²⁵, el Programa de Orientación Plurianual de segunda generación (POP II) para la flota pesquera (presentado por España al amparo del Reglamento 4028/86 para los años 1987-1991) teniendo como objetivo la reducción de la capacidad de la flota un 2% en potencia y un 3% en arqueo. España cumplió con el compromiso pero la mayoría de los

²³ BOE de 29. 6. 1995

²⁴ DOCE nº L 279 de 30. 9. 1986

²⁵ DOCE nº L 70 de 16. 3. 1988

Estados miembros no sólo no cumplieron, sino que siguieron aumentando la capacidad de su flota.

A falta de avances notables en las negociaciones para la elaboración de los Programas de Orientación Plurianuales de tercera generación (POP III) y superados los plazos fijados para el 1 de enero de 1992, la Comisión decidió, para evitar un vacío jurídico prolongado, presentar un programa transitorio de un año, el cual se adopta en julio de 1992²⁶ y afectaría a todo ese año con una reducción de los esfuerzos de pesca uniforme de un 2%.

Mediante la Decisión nº 92/597/CEE²⁷ de la Comisión, de 21 de diciembre de 1992, de conformidad con el Reglamento 4028/86 del Consejo, se aprueba definitivamente el citado Programa de Orientación Plurianual de tercera generación (POP III) de la flota pesquera de España para el periodo 1993-1996. El Plan Sectorial de Pesca, 1994-1999, citado anteriormente, se ajusta a dicho Programa en lo relativo a las operaciones que permitan la adaptación de las capacidades pesqueras a los recursos explotados y la adecuación de los buques a las disposiciones comunitarias en materia de higiene y seguridad, para mejorar los sistemas de explotación de los recursos y permitiendo pescas selectivas o poco dañinas para el medio marino, así como para mejorar el control de las operaciones de pesca.

En este momento, los Estados miembros están llevando a cabo consultas con el sector para elaborar los nuevos Programas de Orientación Plurianuales de cuarta generación (POP IV) para los años 1997-1999, de acuerdo con el Reglamento 3699/93 y el Plan Sectorial 1994-1999.

La evolución de la situación de la flota española, y la del resto de países comunitarios se controla por la Comisión de la Unión Europea, que eleva anualmente un informe al

²⁶ DOCE nº L 193 de 13. 7. 1992

²⁷ DOCE nº L 401 de 31. 12. 1992, modificada por la Decisión 95/247CE de la Comisión, de 7 de junio de 1995 (DOCE nº L 166 de 15. 7. 1995).

Parlamento y al Consejo. En el último²⁸, presentado en octubre de 1995, se reflejan los datos de comparación entre situaciones y objetivos para cada país. En el caso de España se puede observar (cuadro IV.1), y así lo manifiesta la Comisión en el informe, que ya se han alcanzado los objetivos que se habían establecido para 1996 en todos los segmentos, con excepción del denominado segmento D10 (arrastreros y polivalentes).

CUADRO IV.1

COMPARACIÓN ENTRE SITUACIONES Y OBJETIVOS DE LOS POP PARA LA FLOTA ESPAÑOLA

SEGMENTOS	Categoría POP		1991	1992	1993	1994	Objetivos 1996
Arrastreros y polivalentes	D10	TRB	150775	147362	134924	132298	136748
Rastreros	sin clasificar	kW	505286	496553	468732	462543	442193
Cerqueros pelágicos rederos, etc. y Canarias	D11	TRB	140596	138458	135207	133935	146742
		kW	616059	607801	593973	589545	628246
Arrastreros y polivalentes	G12	TRB	263274	237982	213292	210494	233565
		kW	570207	520231	472314	467023	494264
Cerqueros pelágicos, rederos, etc.	G26	TRB	31810	31545	32602	32175	33201
		kW	99131	98053	99645	98208	101092
Atuneros	G28	TRB	58648	59661	54888	55067	67918
		kW	126759	128334	118301	118852	138133
TOTAL		TRB	645103	615008	570913	563969	618174
		kW	1917442	1850972	1752965	1736171	1803928

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas. Informe anual al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el estado de avance de los programas de orientación plurianuales de las flotas pesqueras al finalizar el año 1994

Los datos de la Comisión Europea sobre la situación de la flota comunitaria a uno de junio de 1995²⁹ se señalan en el **cuadro IV.2** en donde se puede observar que España participa con 19.103 buques pesqueros; 613.521 de TRB y 1,8 millones Kw de potencia, lo que representa el 18,78% de los buques comunitarios de pesca, el 30% del TRB y el 22,2% de la potencia de la Unión Europea.

Cuadro IV.2

²⁸ COM (95) 463. "Informe anual al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el estado de avance de los programas de orientación plurianuales de las flotas pesqueras al finalizar el año 1994".

²⁹ "La política estructural en favor de la pesca y la acuicultura". Documento de la Comisión Europea, presentado en el Seminario celebrado en Santiago de Compostela en octubre de 1995.

FLOTA DE LA UNIÓN EUROPEA A 1 DE JUNIO DE 1995

País	Buques (número)	Arqueo (TRB)	Pot. (kw)
Bélgica	157	22.912	65.668
Dinamarca	4.993	98.772	412.723
Alemania	2.452	76.890	167.692
Grecia	20.354	120.325	662.768
Francia	6.650	181.760	997.548
Irlanda	1.421	55.235	190.501
Italia	16.434	259.981	1.513.871
P. Bajos	508	152.928	436.197
Portugal	12.317	131.123	416.010
Finlandia	2.959	27.698	174.608
Suecia	4.349	59.642	328.686
R Unido	9.983	239.783	1.104.406
España	19.103	613.521	1.849.993
TOTAL	101.680	2.040.570	8.320.671

Fuente: Comisión Europea. Fichero comunitario de buques pesqueros. Boletín Estadístico Semestral nº 1; enero - junio de 1995

A la vista de los datos, la flota española ocupa el primer lugar en el ámbito comunitario, tanto en arqueo como en potencia. Se comprende el gran interés del sector pesquero español en lo relativo a las medidas estructurales contenidas en el Plan Sectorial de Pesca y, concretamente, en los objetivos aprobados por el Programa de Orientación Plurianual de tercera generación (POP III) y en lo que establezca el Programa de Orientación plurianual de cuarta generación (POP IV) en base a los criterios y condiciones establecidos por el Real Decreto 798/1995. A continuación, conviene anticipar las características generales de la flota española afectada.

Si bien las previsiones económicas y los objetivos establecidos en cada uno de los programas que componen dicho Plan Sectorial de Pesca para el periodo 1994-1999 se han definido con bastante claridad, conviene anticipar en este punto las características generales de la flota a la que aquel afectará.

a) Estructura de la flota española

Los datos de referencia se tomarán del Plan Sectorial de Pesca 1994-1999, por ser el que la Administración Española ha utilizado para establecer los criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural previstos en el citado Real Decreto. Esta

aclaración es pertinente para evitar confusiones derivadas de que en algunos cuadros se estén reflejando datos diferentes de los que se presentan en otros sobre la misma característica. Esta variabilidad obliga a adoptar un documento de referencia que permita un análisis coherente de la estructura de nuestra flota pesquera. En este estudio, ese documento es, como se acaba de señalar, el Plan Sectorial de Pesca, que cifra en 18.889 el número de buques (cuadro **IV.3** y **IV.4**) dedicados a la actividad extractiva, cuyas características básicas pueden resumirse en lo siguiente:

- *Flota que faena en aguas españolas.* El 87% de toda la flota española (16.740 barcos) se halla faenando en caladeros nacionales, representa el 30% del TRB total de la misma, realiza solamente una tercera parte de las capturas y emplea directamente a 52.300 personas; lo que representa el 62% de todos los tripulantes del sector.
- *Flota que faena en aguas comunitarias no españolas.* En estos caladeros existen 1.011 barcos de pesca, con 108.000 TRB que ocupan a unas 13.000 personas en empleos directos.
- *Flota que faena en aguas internacionales y de terceros países.* Este tercer segmento de la flota está compuesto por 1.138 barcos, con más del 50% del TRB y con unos 20.000 tripulantes, que pescan en caladeros lejanos, tanto en aguas internacionales fuera de las 200 millas como en caladeros de terceros países por la vía de acuerdos suscritos entre éstos y la Unión Europea. En este colectivo se incluyen 500 barcos de gran altura.

CUADRO IV.3
DISTRIBUCIÓN DE LA FLOTA ESPAÑOLA POR CALADEROS Y TIPO DE
BUQUE

CALADEROS	TIPO DE BUQUE	Nº DE BUQUES	Nº TRB	Nº KW	Nº TRIPULANTES
NACIONALES	ARRASTRE	1528	87225,59	333561	10339
	RESTO	15212	73517,29	394867	38540
	SUBTOTAL	16740	160742,88	728429	48879
CEE	ARRASTRE	201	42003,45	103885	2934
	RESTO	810	66829,97	217052	9353
	SUBTOTAL	1011	108833,42	320937	12287
INTERNACIONALES	ATUNEROS	55	57157,17	125241	1221
	BACALADEROS	45	24133,17	46723	1099
	RESTO	1038	218744,35	516362	15923
	SUBTOTAL	1138	300034,69	688327	18243
TOTAL		18889	569610,99	1737694	79409

Fuente: Plan Sectorial de Pesca 1994-1999

CUADRO IV.4
DISTRIBUCIÓN DE LA FLOTA ESPAÑOLA POR
COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NUMERO DE BUQUES	POTENCIA (KW)	TONELAJE (TRB)
Galicia	9.060	651.530	270.577
Asturias	654	41.639	9749
Cantabria	289	41.341	12.172
País Vasco	748	253.738	96.307
Cataluña	1.689	158.027	28.040
Comunidad Valenciana	1.096	139.607	30.810
Baleares	785	31.551	5.646
Andalucía	2.774	357.745	104.029
Murcia	405	21.741	4.443
Ceuta y Melilla	58	5.094	1.132
Canarias	1.544	147.977	50.616

Fuente: Comisión Europea. Fichero Comunitario de buques pesqueros. Boletín Estadístico Semestral nº 1; enero - junio 1995

En lo que respecta a su distribución geográfica, Galicia es la zona pesquera más importante de España. Los desembarcos en las costas gallegas se sitúan anualmente en unas 500.000 toneladas, lo que supone cerca del 56 por cien de la producción española.

Más de la mitad de ese volumen corresponde a los desembarcos de los buques de altura. En esta Comunidad Autónoma, la pesca proporciona directamente 34.000 puestos de trabajo a los que hay que sumar unos 56.000 en actividades conexas, resultando con ello un total de 90.000 puestos de trabajo, lo que significa que aproximadamente el 25 por cien del empleo en Galicia guarda relación con la mar.

En el conjunto de las restantes costas españolas se desembarcan anualmente cerca de 400.000 toneladas. El peso del empleo en el sector de la pesca con relación al empleo total en la zona es menor que en la Comunidad Autónoma gallega. Así, por ejemplo, en la costa Norte (País Vasco, Cantabria y Asturias) existen unos 30.000 puestos de trabajo directos e indirectos; en la costa Atlántica Sur unos 34.600; en el Mediterráneo, 25.000; Canarias, 13.000; Ceuta y Melilla, 4.500 y Baleares aporta 1.800 puestos de trabajo.

En lo que respecta a la edad de los buques (parámetro que sirve de base para determinar el nivel de envejecimiento de aquéllos) se observan (cuadro **IV.5**) distintos niveles de envejecimiento, aunque en términos globales, el 37,16% de la flota está constituida por buques de entre veinte y treinta años y el 15,66% tienen más de treinta años. Este es un aspecto de importancia porque algunas de las medidas previstas en el Real Decreto 798/95 contemplan la financiación de proyectos de modernización y renovación de buques pesqueros, como se verá más adelante.

CUADRO IV.5

GRADO DE ENVEJECIMIENTO DE LA FLOTA ESPAÑOLA

CALADEROS	TIPO DE BUQUE	Nº BUQUES	% DE TRB EN INTERVALOS DE EDAD (AÑOS)			
			0-10	10-20	20-30	MÁS DE 30
NACIONALES	ARRASTRE	1528	20,46	19,45	29,42	30,65
	RESTO	15212	29,34	22,09	25,12	23,43
	SUBTOTAL	16740	24,52	20,65	27,45	27,35
CEE	ARRASTRE	201	5,15	14,07	65,72	15,04
	RESTO	810	10,21	16,98	53,00	19,79
	SUBTOTAL	1011	8,26	15,86	57,91	17,96
INTERNACIONALES	ATUNEROS	55	26,99	55,53	17,47	0,00
	BACALADEROS	45	16,52	1,87	67,48	14,10
	RESTO	1038	31,88	22,12	35,77	10,20
	SUBTOTAL	1138	29,72	26,86	34,84	8,57
TOTAL		18889	24,15	23,01	37,16	15,66

Fuente: Plan Sectorial de Pesca 1994-1999

b) Los problemas

Uno de los principales problemas a afrontar con urgencia es el del envejecimiento de la flota que, en general, no se ha modernizado al ritmo que los tiempos exigían por falta de estabilidad y definición en la política pesquera, lo que ha provocado la descapitalización de las empresas.

Otro problema deriva del establecimiento de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños hasta las 200 millas de su costa, que tuvo enormes repercusiones para la flota pesquera que faenaba en aguas internacionales. Ello supuso una reducción importante de la actividad por la pérdida de amplias zonas de pesca, con el consiguiente deterioro de la economía de las empresas que, por disminución de la productividad, impidió realizar las inversiones necesarias. Esta crisis provocó, no solo la reducción, sino también el abandono de la actividad por parte de muchas empresas, por falta de ayudas para desguazar.

La pérdida de amplias zonas de pesca contribuyó a la sobreexplotación de los recursos disponibles más allá de las 200 millas por la siguiente razón: el precio de los barcos se

redujo de tal manera, que para muchos patrones fue un incentivo para constituirse en armadores, los cuales continuaron con la actividad pesquera conservando gran parte de los buques y la consiguiente sobrepesca. España fomentó la construcción naval de barcos pesqueros y algunos subsectores aprovecharon la oportunidad, no sólo para renovar su flota sino para construir nuevas unidades en sustitución de otras ya desaparecidas.

El exceso de flota ha contribuido a la contingentación de los caladeros y a la creación de censos de buques para faenar en exclusiva, siendo éste el origen del principio de estabilidad relativa y la revalorización de los buques censados. Esta situación desvió las inversiones, para consolidar e incrementar los derechos de acceso y pesca; inversiones que, como ya se ha indicado anteriormente, podían haberse destinado a nuevas construcciones. Después del tiempo transcurrido, aún perdura la inestabilidad y la indeterminación.

Los países ribereños con zonas de pesca fuera de las 200 millas o con poblaciones transzonales, reivindican extender sus zonas económicas exclusivas para gestionar la totalidad de los recursos, argumentando que las organizaciones multilaterales no garantizan una explotación responsable de los mismos. Por otra parte, la actividad pesquera que se desarrolla, mediante acuerdos bilaterales, en aguas de terceros países se reduce de año en año. En lugar de explotar nuevos caladeros o reducir la flota excedentaria mediante la exportación o desguace de los buques, éstos se reubican en caladeros internacionales ya explotados. Esta práctica debe ser erradicada para evitar la sobrepesca que afecta a la conservación de las poblaciones e, incluso, a la rentabilidad de las flotas habituales.

Si a esa situación se añade la práctica liberalización de los productos pesqueros y la limitación de las inversiones en el sector extractivo de países terceros, es muy difícil que la actividad pesquera pueda ser rentable.

Para resolver los problemas la Unión Europea ha establecido el IFOP, aunque es evidente que este instrumento financiero no es suficiente. En algunos Estados miembros se han complementado las ayudas económicas a través de la constitución de empresas

con participación pública en algunos casos, con mejores condiciones crediticias en otros, etc.

La distribución interna de los fondos IFOP correspondientes a España plantea problemas al sector pesquero, en cuanto que las flotas se desenvuelven con independencia de su región de origen, faenan en los mismos caladeros y concurren en un mismo mercado y, sin embargo, las ayudas recibidas son notablemente distintas, según se trate de regiones incluidas o no en el objetivo nº 1.

Estos hechos deberían ser contemplados por las autoridades estatales y autonómicas a la hora de diseñar sus políticas, de modo que las acciones estructurales destinadas a los puertos y colectividades dependientes de la pesca, consideradas en su conjunto, no creen diferencias en el sector y no perturben negativamente las condiciones del mercado.

De esta forma, mediante las políticas estatal y autonómica, se daría cumplimiento adecuado tanto al principio de cofinanciación como al carácter complementario de la política regional comunitaria; para lo cual sería necesaria una mayor coordinación de las actuaciones entre los ámbitos estatal y de Comunidad Autónoma.

También hay que decir que, si bien las actuaciones de los Fondos Estructurales como el IFOP, tienen siempre una concreción territorial por la propia definición de sus objetivos, son las políticas comunes las que discriminan sectorialmente. Teniendo en cuenta que la política pesquera es una política común, sería necesario que se dispusiera de los recursos financieros suficientes para poder desarrollar sus cometidos específicos, sin perjuicio de la necesaria coordinación con el instrumento habilitado en los Fondos Estructurales para la ordenación pesquera.

3. EL PLAN SECTORIAL DE PESCA 1994-1999.

En primer lugar, y como se acaba de decir, el aspecto económico constituye el elemento central del Plan. Su financiación corre a cargo de fondos comunitarios del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), de fondos nacionales de la Administración

Central y de las Comunidades Autónomas. Igualmente se contempla la participación del sector privado en los programas, como puede verse en el **cuadro IV.5**.

CUADRO IV.6
PLAN SECTORIAL DE PESCA 1994-1999
PLAN FINANCIERO POR AMBITOS DE INTERVENCION
(millones de ecus)

AMBITO DE INTERVENCION	REGIONES OBJETIVO Nº 1				REGIONES FUERA DEL OBJETIVO Nº 1				TOTAL
	IFOP	Nacional	Regional	S.Privado	IFOP	Nacional	Regional	S.Privado	
1. Ajuste del esfuerzo pesquero	360,0	112,7	42,0	/	50,4	36,8	13,6	/	615,5
2. Renovación y modernización de la flota	300,0	53,2	53,2	658,3	42,0	10,6	10,6	147,0	1274,9
3. Acuicultura	60,0	7,4	7,4	45,2	8,4	1,5	1,9	16,2	148
4. Zonas marítimas costeras	15,0	7,5	7,5	0,5	2,1	1,1	1,0	0,6	35,3
5. Equipamiento de puertos pesqueros	50,0	6,2	8,8	6,7	7,0	1,0	5,8	0,5	86
6. Transformación y comercialización de productos	200,0	15,2	26,6	95,9	28,0	3,6	6,5	46,3	422,1
7. Promoción de productos	15,0	13,1	0,5	1,4	2,1	1,7	0,2	0,3	34,3
TOTAL	1000,0	215,3	146,0	808,0	140,0	56,3	39,6	210,9	2616,1

Fuente: Plan Sectorial de Pesca 1994-1999

En segundo lugar, y este es un elemento positivo, la aprobación de los proyectos a financiar con cargo a dicho Plan no se realiza en Bruselas como se había venido haciendo hasta ahora, sino en España, a través de las autoridades responsables de la ejecución de las medidas (Administración Central y/o Autonómica).

Una tercera característica se refiere a su distribución territorial. El Plan realiza una partición en regiones objetivo nº 1 y resto de las regiones, a las que se les aplican unos coeficientes de reparto por Comunidades Autónomas.

De todas formas, y al objeto de poder analizar más adelante y con mayor detalle el aspecto financiero del Plan, se presentan, en el **cuadros IV.6 y IV.7 y gráficos IV.1 y**

IV.2 sus previsiones globales, su reparto por Comunidades Autónomas y su distribución por anualidades para cada uno de los sectores de participación financiera respectivamente.

La distribución funcional del esfuerzo financiero se ha realizado mediante una clasificación en los denominados “ámbitos de intervención” que son, en realidad, programas o líneas de acción encuadradas dentro de unos objetivos de política de estructuras pesqueras.

CUADRO IV.7
PLAN SECTORIAL DE PESCA 1994-1999
PREVISIONES GLOBALES

	REGIONES OBJETIVO N° 1				
	IFOP	Nacional	Regional	S. Privado	Total
Mill. de ecus	1000,0	215,3	146,0	808,0	2169,3
% (1)	46,09	9,92	6,73	37,24	
% (3)	38,22	8,22	5,58	30,88	84,92

	RESTO REGIONES				
	IFOP	Nacional	Regional	S. Privado	Total
Mill. de ecus	140,0	56,3	39,6	210,9	446,8
% (2)	31,33	12,60	8,86	47,20	
% (3)	5,35	2,15	1,51	8,06	17,07

Total Plan: 2.616,1 millones de ecus

(1) Porcentaje respecto del total destinado a las regiones objetivo nº 1

(2) Porcentaje respecto del total destinado al resto de las regiones

(3) Porcentaje respecto del total destinado al Plan

Fuente: Plan Sectorial de Pesca 1994-1999

GRÁFICO IV.1
PLAN SECTORIAL DE PESCA
PLAN FINANCIERO POR SECTORES FINANCIEROS
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN

Resto regiones

Regiones objetivo 1

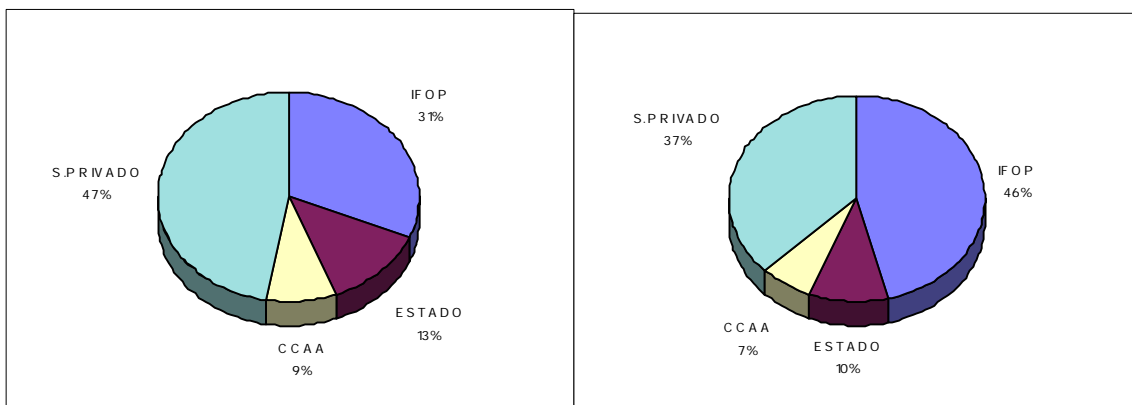
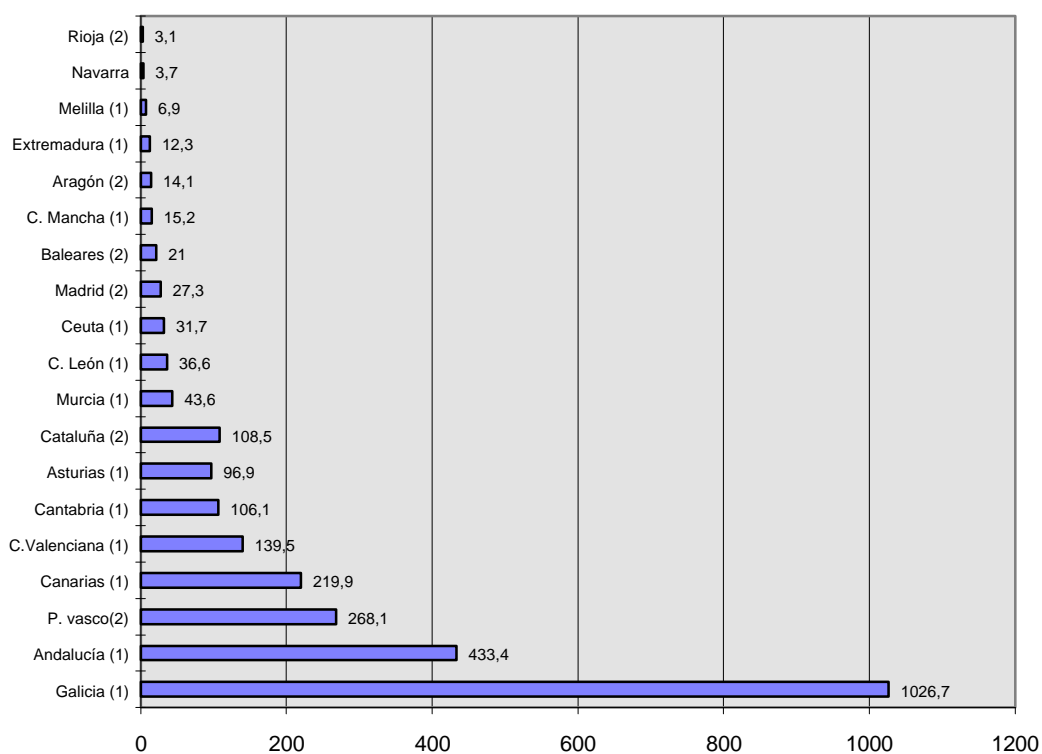


GRÁFICO IV.2
PLAN SECTORIAL DE PESCA 1994-1999
DISTRIBUCIÓN FINANCIERA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
 (millones de ecus)



(1) Regiones objetivo nº 1; (2) Resto de Regiones

Fuente: Plan Sectorial de Pesca 1994-1999

CUADRO IV.8
 PLAN SECTORIAL DE PESCA 1994-1999
 PLAN FINANCIERO POR ANUALIDADES.
 (millones de ecus)

AÑO	REGIONES OBJETIVO Nº 1				RESTO DE REGIONES			
	IFOP	ESTADO	CCAA	S.PRIVADO	IFOP	ESTADO	CCAA	S.PRIVADO
1994	161,0	33,8	18,5	129,0	15,4	3,3	4,7	32,8
1995	181,3	37,8	27,2	125,4	29,0	14,2	8,7	30,2
1996	181,9	42,5	25,8	125,6	27,9	13,7	8,2	31,7
1997	157,4	33,0	25,0	134,1	25,5	10,8	6,8	36,1
1998	158,9	33,6	25,3	140,0	20,9	7,1	5,6	38,9
1999	159,5	34,6	24,2	153,9	21,3	7,2	5,6	41,2

Fuente: Plan Sectorial de Pesca 1994-1999

a) Ajuste del esfuerzo de pesca

En este ámbito de intervención se incluyen varios programas sobre adaptación de capacidades: paralización definitiva de buques, constitución de sociedades mixtas, fomento de las asociaciones temporales de empresas y paralización temporal de buques (que se regulan en los capítulos IV, VIII, IX y VII respectivamente del Real Decreto 798/95).

a.1 Paralización definitiva de buques.

Este programa³⁰ concibe la paralización definitiva de buques como una medida para la supresión de toda actividad pesquera por parte de aquéllos, así como su baja en el Censo de la Flota Pesquera Operativa y en el Registro de Matrícula de Buques³¹. Se establece

³⁰ Este programa se desarrolla con el Programa de Orientación Plurianual 1993/1996, POP, por la Decisión de la Comisión 92/597 (DOCE nº L 401 de 31. 12. 1992) , modificada por la Decisión de la Comisión 95/247 (DOCE nº L 166 de 15. 7. 1995), y será revisado y actualizado por el próximo Programa de Orientación Plurianual 1997/1999 (POP IV) que aún está sin aprobar.

³¹ Dicha supresión de la actividad podrá realizarse mediante el desguace de la embarcación, el hundimiento sustitutorio del desguace, asignación definitiva a fines ornamentales de acuerdo con lo establecido en el artículo 4. g) para el hundimiento sustitutorio, o bien mediante la exportación definitiva a un país no perteneciente a la Unión Europea siempre que esta exportación no suponga

un sistema de primas por desguace en función de la categoría del buque por clase de tonelaje de registro bruto (TRB) y de la edad de aquél.

El hecho de que a los buques de menos de 15 años les corresponda una prima mayor³² de la que puedan obtener los más obsoletos puede parecer una contradicción en el sentido de que, en principio, parece más lógico primar la retirada de los buques de mayor edad e ir así reduciendo el segmento de flota más antigua. Sin embargo, de acuerdo con la ordenación vigente, parece que ha prevalecido el criterio del valor residual del buque, ya que a medida que aumenta la edad del mismo se van reduciendo las primas.

Con esta medida, la Administración prevé una retirada de 900 barcos como máximo y una eliminación máxima de 119.000 TRB. Es decir, este programa supondría una reducción aproximada de un 4,7% de nuestra flota pesquera en cuanto a número de embarcaciones y de un 18% en TRB.

Sin embargo, el objetivo debería ser la adaptación del esfuerzo de pesca y no de la capacidad. El esfuerzo de pesca puede ser variable en función de la disponibilidad de los recursos, pero para ello no es necesario reducir la capacidad, que debería ser una decisión empresarial. El esfuerzo de pesca puede incrementarse o reducirse de acuerdo con la evolución de los recursos, pero si se reduce la capacidad, desguazando o exportando, nunca será recuperada.

a.2 Constitución de sociedades mixtas.

La sociedad mixta está concebida como una sociedad de derecho privado constituida por uno o varios armadores de la Unión Europea y uno o varios socios de un país tercero, enmarcada en el cuadro de las relaciones formales entre la Unión Europea y los terceros países y destinada a explotar y, en su caso, a aprovechar los recursos pesqueros que estén situados en las aguas pertenecientes a la soberanía o a la jurisdicción de estos

vulnerar el derecho internacional o incumplir las normas de conservación y gestión de los recursos pesqueros.

³² De acuerdo con el apartado 1.1.a) del Anexo IV del reglamento 3669/93 y del Real Decreto 798/1995.

países terceros, con una perspectiva de aprovisionamiento prioritario del mercado de la Unión Europea.

La creación de estas sociedades mixtas fomenta la inversión de capital pesquero español en países terceros. Los baremos a utilizar para la concesión de primas en este caso son los mismos que los aplicados para la retirada definitiva de buques, aunque en este caso continúan manteniendo la actividad. La Administración española prevé la constitución de cincuenta y cinco empresas mixtas por armadores de regiones objetivo nº 1 y de cuatro en el resto de las regiones. La disminución de la capacidad de flota se situaría en las 48.200 TRB , lo que representa un 7,2% de reducción.

Con respecto a esta cuestión, conviene señalar que en las condiciones actuales, la constitución de sociedades mixtas no presenta grandes atractivos para las empresas pesqueras de la Unión Europea. Los países con recursos pesqueros propios se resisten a adquirir inversiones extranjeras mayoritarias en el sector extractivo y, en consecuencia, exportar un barco a un país tercero, supone perder el control del mismo, dejando de ser una fórmula atractiva para las empresas comunitarias.

a.3 Fomento de las asociaciones temporales de empresas³³.

Los objetivos de esta medida se han establecido, no sólo para ajustar temporalmente la flota sino también para mantener su actividad laboral y sus niveles de capturas para el abastecimiento del mercado comunitario. Se contempla que los contratos entre los armadores comunitarios y los socios de los otros países tengan una duración mínima de seis meses y máxima de un año, aunque pueden ser objeto de renovación. Durante ese tiempo los barcos deberán seguir bajo pabellón de un Estado miembro y sus capturas se

³³ El Reglamento (CEE) 3699/93 define la asociación temporal de empresas como aquella asociación fundada por un acuerdo contractual limitado en el tiempo, entre armadores de la Unión Europea y personas físicas o jurídicas de uno o varios países terceros con los que la Comunidad mantiene relaciones, destinadas a explotar y eventualmente a aprovechar en común los recursos de pesca de éste o de estos países terceros y a repartir los costes, los beneficios o las pérdidas de la actividad económica emprendida conjuntamente, con una perspectiva de aprovisionamiento prioritario del mercado comunitario. El acuerdo contractual podrá prever la captura y, en su caso, la transformación

deberán dedicar preferentemente al abastecimiento del mercado comunitario. Las previsiones contemplan la constitución de treinta asociaciones temporales de empresas en las regiones objetivo nº 1 y seis en el resto de las regiones.

Las asociaciones temporales de empresas constituyen una medida de carácter más coyuntural que estructural y, en tal sentido, solo resuelven los problemas durante un período de tiempo limitado. A veces, este período transitorio finaliza con la constitución de sociedades mixtas, solución de carácter más estable.

a.4 Paralización temporal de buques pesqueros.

El objeto de esta medida es compensar parcialmente las pérdidas de ingresos que se generan por una inmovilización temporal de una actividad pesquera motivada por acontecimientos imprevisibles y no reiterados, provocados fundamentalmente por causas biológicas.

El hecho de que la evolución de determinados recursos tenga un carácter cíclico, obliga a imponer la paralización temporal de la actividad pesquera en determinadas épocas (“parada biológica”) durante el tiempo necesario para la recuperación de aquéllos hasta un nivel que permita su explotación. En ocasiones, ese periodo de recuperación puede prolongarse durante varios años, circunstancia que no se contempla en el capítulo VII del Real Decreto 798/95 dedicado a esta medida, ni en el Reglamento 3699/93. Por ello, es necesario desarrollar dicho artículo con el fin de aclarar conceptos como “acontecimientos imprevisibles y no reiterados” y definir mejor el marco de ayudas a conceder en el ámbito de este programa.

* * *

Todo ese conjunto de medidas contempladas en el programa dedicado al ajuste del esfuerzo de pesca va a suponer, en caso de cumplirse las previsiones de la Administración española, una reducción del 18% de TRB de nuestra flota pesquera por

y/o la comercialización de las especies correspondientes, así como el suministro de apoyo técnico y/o la transferencia de tecnología en tanto en cuanto estén ligadas a las anteriores operaciones.

desguace de embarcaciones y del 7,2% por constitución de empresas mixtas. Si nuestra capacidad de flota actual se sitúa en las 670.000 TRB, esas disminuciones implican que para el año 1999 nuestra flota tendrá una capacidad de 551.600 TRB.

Desde el punto de vista de los montantes económicos destinados al capítulo del ajuste del esfuerzo de pesca, el Plan contempla 94.528 millones de pesetas para el programa de desguace de embarcaciones, 17.120 millones de pesetas para la constitución de sociedades mixtas, 3.040 millones de pesetas para fomento de las asociaciones temporales de empresas y 912 millones de pesetas en seis años para las acciones piloto de pesca experimental.

b) Renovación y modernización de la flota pesquera.

Este ámbito de intervención contiene dos programas (capítulos II y III del Real Decreto 798/95) dedicados a la construcción de nuevas embarcaciones y a la modernización y reconversión de la flota pesquera.

b.1 Construcción de nuevas embarcaciones.

Se establecen ayudas para la construcción de nuevas embarcaciones, sin que ello suponga aumento de capacidad de flota; es decir, se trata de sustituir buques obsoletos por otros nuevos que dispongan de condiciones más favorables de trabajo y seguridad, mejores técnicas de pesca, mayores niveles de competitividad, ahorro energético y mejores condiciones para conservar el pescado a bordo del barco. Los objetivos de este programa están justificados si se tiene en cuenta que, según los datos señalados en el cuadro IV.5, casi el 52,8% de nuestros barcos tiene más de veinte años, de los que el 15,6% tiene más de treinta años de edad.

Dentro de este capítulo, se ha previsto un régimen especial de ayudas a pescadores profesionales que deseen acceder a la propiedad de buques de nueva construcción para dedicarlos a la pesca. Las condiciones establecidas para aquéllos son, entre otras, las de no ser propietarios de ninguna otra embarcación y comprometerse individual o

solidariamente, en su caso, a que la nueva embarcación será explotada por el solicitante o solicitantes durante un período mínimo de cinco años a partir de su entrada en servicio.

Las previsiones realizadas por la Administración española se sitúan en la construcción de 1.155 buques mayores de cinco metros de eslora y con un total de 85.606 TRB en las regiones objetivo nº 1 y 238 buques con un total de 17.600 TRB en el resto de las regiones.

Con relación a estos programas, apuntar que el sistema actual ha variado respecto al anterior, pues se hace una apuesta más decidida por apoyar la flota de litoral y artesanal en detrimento de la industrial, como se puede observar en el **cuadro IV. 9** en el que se presentan tres supuestos de embarcaciones de diferente valor, arqueo y dimensiones.

b.2 Modernización y reconversión de la flota pesquera.

En el apartado destinado a la modernización, el programa prevé actuaciones basadas en ayudas para modernizar los barcos existentes sin aumentar su capacidad de pesca. Se trata de alcanzar objetivos similares a los pretendidos con la renovación de la flota. Entre 1988 y 1993 se han mejorado 1.835 barcos y se pretende mantener ese ritmo durante los seis años siguientes. Las previsiones del programa contemplan la modernización de 1.820 buques (1.493 en las regiones objetivo nº 1 y 327 en el resto de las regiones).

CUADRO IV.9
AYUDAS MÁXIMAS PARA LA RENOVACIÓN DE LA FLOTA PESQUERA
RÉGIMEN ANTERIOR Y POSTERIOR A 1 DE ENERO DE 1994
TRES SUPUESTOS

<p>Datos del buque Valor: 150.000.000 ptas Arqueo: 100 TRB Dimensión: menos de 33 m</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Región</th> <th>Hasta 31.12.93</th> <th>Desde 1.1.94</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Regiones objetivo1</td> <td>65</td> <td>55</td> </tr> <tr> <td>Otras regiones</td> <td>50</td> <td>35</td> </tr> </tbody> </table>	Región	Hasta 31.12.93	Desde 1.1.94	Regiones objetivo1	65	55	Otras regiones	50	35
Región	Hasta 31.12.93	Desde 1.1.94								
Regiones objetivo1	65	55								
Otras regiones	50	35								
<p>Datos del buque Valor: 400.000.000 ptas Arqueo: 300 TRB Dimensión: menos de 33 m</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Región</th> <th>Hasta 31.12.93</th> <th>Desde 1.1.94</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Regiones objetivo1</td> <td>65</td> <td>39,7</td> </tr> <tr> <td>Otras regiones</td> <td>50</td> <td>25,1</td> </tr> </tbody> </table>	Región	Hasta 31.12.93	Desde 1.1.94	Regiones objetivo1	65	39,7	Otras regiones	50	25,1
Región	Hasta 31.12.93	Desde 1.1.94								
Regiones objetivo1	65	39,7								
Otras regiones	50	25,1								
<p>Datos del buque Valor: 1.000.000.000 ptas Arqueo: 600 TRB Dimensión: más de 33 m</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Región</th> <th>Hasta 31.12.93</th> <th>Desde 1.1.94</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Regiones objetivo1</td> <td>55</td> <td>23,4</td> </tr> <tr> <td>Otras regiones</td> <td>40</td> <td>14,7</td> </tr> </tbody> </table>	Región	Hasta 31.12.93	Desde 1.1.94	Regiones objetivo1	55	23,4	Otras regiones	40	14,7
Región	Hasta 31.12.93	Desde 1.1.94								
Regiones objetivo1	55	23,4								
Otras regiones	40	14,7								

Fuente: Elaboración propia a partir de Reglamentos CEE nº 4028/86 y 3699/93 del Consejo y Reales Decretos 222/1995 y 798/1995

Según las previsiones, al final del período de vigencia del plan de renovación y modernización de la flota pesquera quedarían afectados el 16,64% de barcos españoles,

de los cuales el 7,19% se habrían renovado y el 9,45% modernizado. Si, como se ha dicho más arriba, el 52,8 % de nuestra flota está envejecida, esos objetivos no parecen ser muy ambiciosos a primera vista, por cuanto que en los inicios del próximo siglo seguiremos teniendo un alto porcentaje de nuestros barcos (el 46,3%, envejecidos); y ello sin contar el hecho de que con el avance del tiempo se van incorporando al calificativo de “envejecidos” otros barcos que en la actualidad no lo son.

Por ello, parece procedente reforzar los objetivos para la renovación y modernización de la flota pesquera española, máxime cuando uno de los objetivos centrales que debe presidir la realización de la política pesquera es el de aumentar la competitividad. Difícilmente se podrá lograr una mejora sustancial de la competitividad con una flota tan envejecida si el diferencial entre el ritmo de renovación y modernización y el de envejecimiento se mantiene tan alto durante tanto tiempo. En consecuencia, es razonable aplicar un esfuerzo financiero mayor al programa destinado a modernizar y renovar la flota pesquera española.

En materia económica-financiera, el plan de renovación y modernización de la flota, prevé unas inversiones de 203.940 millones de pesetas, de las cuales el sector privado aportará el 61,18%.

c). Acuicultura

En el ámbito de intervención contemplado en el Plan sectorial de pesca 1994-1999 bajo el título de “acuicultura” (capítulo IV del Real Decreto 798/95) se establecen una serie de ayudas cuyos objetivos y características generales son las siguientes:

- Incremento de las producciones acuícolas en su conjunto, excepto para las especies excedentarias (el mejillón de la zona atlántica y la trucha arco iris). Para ello se establecen unas listas de especies prioritarias (rodaballo, lubina, salmón, dorada, etc), secundarias (seriola, anguila, lenguados, etc) y nuevas (besugo, pargo, lendón, etc). Las ayudas se dirigen a la construcción o ampliación de instalaciones dentro de los límites de capacidad de producción autorizados hasta la fecha, salvo

para las especies excedentarias, en las que estas ayudas irán dirigidas a la mejora y optimización de las instalaciones existentes.

- Modernización de las unidades existentes, con ayudas destinadas a la optimización de los proyectos, incorporación de mecanismos de control de parámetros ambientales, mejora de estructuras de producción y dotación de buques auxiliares en el sector mejillonero.
- Inversión en infraestructuras ligadas directamente al sector productivo.
- Protección del medio ambiente.
- Cultivo de nuevas especies.
- Incorporación al sector de la acuicultura de la mano de obra excedente del sector de la pesca tradicional. La Administración prevé la aprobación de 14 proyectos promovidos por colectivos ligados al sector pesquero o marisquero y otros 140 que incorporen mano de obra.

d). Acondicionamiento de zonas marinas litorales

En este ámbito de actuación (contemplado en el capítulo V del Real Decreto 798/95) se pretenden cubrir los objetivos principales de protección, regeneración y desarrollo de recursos pesqueros en zonas marinas litorales.

Las medidas diseñadas para la consecución de estos objetivos se basan en la aplicación de ayudas al desarrollo de proyectos para la instalación de arrecifes artificiales para proteger la pesca de determinadas artes y fomentar la repoblación mediante la suelta controlada de especies, al objeto de regenerar caladeros sobreexplotados.

Es evidente que este programa pretende hacer frente a un importante problema que sufren casi todas las zonas marinas litorales españolas y que las medidas previstas son, en principio, las adecuadas. Sin embargo la ausencia de medidas tendentes a investigar y controlar la problemática de la contaminación de esas aguas constituye una importante deficiencia . No se debería ignorar que nuestras aguas costeras están sometidas a

impactos medioambientales procedentes no sólo del turismo sino también de los vertidos de aguas residuales urbanas e industriales que las contaminan perjudicando el normal desarrollo de la flora y fauna marinas.

En cuanto al aspecto financiero, las inversiones previstas para el conjunto de actuaciones contempladas en el programa sobre zonas marinas litorales alcanzan los 5.282 millones de pesetas en sus seis años de vigencia, lo que representa tan sólo el 1,35% del previsto para el Plan Sectorial de Pesca.

e). Equipamiento de puertos pesqueros

Las medidas en el ámbito del equipamiento de puertos, contenidas en el capítulo XI del Real Decreto 798/95, tienen por objeto favorecer las condiciones en primera venta del producto. En un primer grupo de acciones se han previsto inversiones en grúas, bombas, cintas transportadoras, carretillas elevadoras, cribas de clasificación, etc.; todas ellas dirigidas a mejorar las condiciones de descarga de pescado y la calidad del producto. En un segundo grupo de medidas se incluyen inversiones destinadas a la construcción de instalaciones para el suministro de hielo, agua, carburante, etc, con las que se pretende dar un mayor servicio a las embarcaciones, al mismo tiempo que apoyar la actividad de los barcos de pesca. Finalmente, se han incluido inversiones encaminadas al acondicionamiento de los muelles para mejorar las condiciones de seguridad de las operaciones de carga y descarga.

Si bien estas son las previsiones contenidas en el Plan Sectorial de Pesca que, como se ha dicho antes, es de ámbito nacional, hay que señalar que, en algunos casos, esta materia depende de las Comunidades Autónomas. De hecho, de los 240 puertos pesqueros existentes en España, solamente 43 son competencia del Estado. Por consiguiente, las Comunidades Autónomas pueden y deben aprovechar en su totalidad los fondos del IFOP destinados a esta finalidad y ello sin menoscabo de que tengan que destinar recursos propios para incrementar las inversiones allí donde sean necesarias para el adecuado equipamiento de sus respectivos puertos pesqueros.

Desde el punto de vista de los montantes financieros, el Plan Sectorial contempla unas inversiones de 13.752,6 millones de pesetas, de los cuales el sector privado tendrá que aportar el 8,52%, lo que supone 1.172 millones de pesetas.

f). Transformación y comercialización de productos pesqueros

Las deficiencias y carencias de nuestras estructuras de transformación y comercialización, son objeto de atención prioritaria en este Plan Sectorial de Pesca y en los capítulos XII y XIII del Real Decreto 798/95, como lo demuestra el hecho de que las inversiones previstas alcancen los 65.602 millones de pesetas, solamente por detrás de los programas de renovación y modernización de flota y de ajuste del esfuerzo de pesca respectivamente.

f.1 Comercialización.

Entre las acciones a realizar se encuentran, en primer lugar, las relativas a la mejora de las estructuras de comercialización en origen para la calidad, higiene y eficiencia en los servicios. Las previsiones de la Administración se sitúan en la modernización de cuarenta lonjas, la construcción de once instalaciones nuevas de almacenamiento y red de frío y la modernización de veintiseis instalaciones de almacenamiento y red de frío.

En segundo lugar, el programa aborda también la mejora de las estructuras de comercialización en destino, cuyas inversiones se dirigirán a la modernización de trece Mercas y a la construcción de cuatro nuevos en Santander, Valladolid, Málaga y Alicante, a lo que se destinarán 2.000 millones de pesetas en el marco de este programa.

f.2 Transformación.

Dentro del objetivo general de mejorar las estructuras de transformación de los productos de la pesca y de la acuicultura, se establecen una serie de objetivos concretos que, de alcanzarse, situarán a nuestro país en una buena posición competitiva en el mercado. Entre otros, el programa español establece los siguientes objetivos concretos:

- Racionalización y mejora de los procesos de manipulación, tratamiento, transformación, envasado, conservación y distribución de los productos de la pesca y de la acuicultura.
- Mejora de la calidad de los productos.
- Aplicación de innovaciones tecnológicas y desarrollo de nuevos productos, procesos y presentaciones.
- Valoración de las producciones tradicionales y/o artesanales.
- Tratamiento y transformación de desechos de los productos de la pesca y la acuicultura.

Se trata, en todo caso, de incidir en aquellas fases de la cadena de transformación y comercialización donde se aporta mayor valor añadido a los productos de la pesca y de la acuicultura. Se trata también de establecer las mejores condiciones posibles para la comercialización y venta de nuestros productos transformados, incorporando al mismo tiempo calidad y competitividad. El abanico de acciones subvencionables es muy amplio y se dirige a las siguientes actividades:

- Construcción y adquisición de bienes inmuebles, excepto la compra de terrenos.
- Adquisición de equipos y maquinaria nuevos, incluidos los informáticos y sus soportes lógicos.
- Gastos derivados de la redacción y elaboración de proyectos de inversión de carácter técnico, económico-financiero y comercial.
- Auditorías, gastos de formación de personal, investigación de mercado, elaboración de planes de empresa, etc.

Según datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en España existen actualmente 163 fábricas de conservas, 280 salas de elaboración y 51 industrias especializadas en ahumados y salazones. Las previsiones para las regiones objetivo nº 1, en lo que se refiere al programa de transformación de los productos de la pesca,

consisten en la creación de 36 instalaciones de conservas y semiconservas con su traslado a polígonos industriales desde cascos urbanos, así como la modernización de otras 130 empresas. También se pretende, dentro de las regiones objetivo nº 1, la creación de 34 instalaciones y 150 modernizaciones en salas de elaboración; 16 obras de modernización en empresas bacaladeras, salazones y ahumados.

Las estructuras de comercialización de los productos de la acuicultura también están contempladas en el programa en el que se especifica como objetivo central el de lograr circuitos comerciales claramente estructurados y, en el caso del mejillón, lograr que existan depuradoras adecuadas. El programa contempla la modernización de 17 establecimientos de manipulación y comercialización y la construcción de 27.

f.3. Normas sanitarias.

El programa no ha olvidado las necesidades existentes en materia de adecuación de las instalaciones a las normas sanitarias exigidas por la Unión Europea para la pesca y la acuicultura. En este ámbito, la Administración prevé actuaciones subvencionables en 120 lonjas, 70 empresas de comercialización de productos de la acuicultura, 159 conserveras, 40 salas de ahumados y 13 mercas.

Si bien es lógico que desde la Administración se pretendan impulsar y subvencionar aquellas acciones tendentes a mejorar las condiciones higiénico-sanitarias de los productos y al cumplimiento de las especificaciones técnico-sanitarias de aquéllos, no parece muy lógico que tenga unas previsiones tan concretas de actuar sobre un número determinado de lonjas, empresas, etc. Lo que se debería hacer es algo diferente: condicionar todas las ayudas que se otorguen en el marco de los demás programas al cumplimiento de la normativa vigente y, si es necesario, incrementar algo estas ayudas cuando los proyectos de inversión justifiquen determinadas partidas en base a la necesidad de adaptar las instalaciones al cumplimiento de las normas sanitarias.

En lo que respecta al montante financiero dedicado al ámbito de intervención relativo a la comercialización y transformación de los productos de la pesca y de la acuicultura, el

Plan Sectorial ha previsto, como se ha dicho más arriba, 65.602 millones de pesetas en inversiones a realizar en los seis años de vigencia de aquél. El 84,3% de ese montante se destina a las regiones objetivo nº 1 y el 15,7% restante a las demás regiones.

Se echa en falta en todo el Plan Sectorial, pero principalmente en este ámbito, una evaluación de las repercusiones que estas medidas tendrán en materia de empleo e incremento del valor añadido bruto. Se supone que los 65.602 millones de pesetas destinados a mejorar las condiciones de comercialización y transformación de productos de la pesca y acuicultura, tendrán un efecto importante sobre la creación de empleo y del valor añadido bruto y, siendo precisamente el desempleo uno de los problemas más importantes de nuestro tiempo, ningún plan de estas características se debería elaborar sin tener en cuenta esta cuestión, máxime cuando otros capítulos de este Plan supondrán la pérdida de puestos de trabajo a consecuencia de las medidas de ajuste del esfuerzo de pesca. Las previsiones sobre esta cuestión tendrían un gran valor a la hora de elaborar los proyectos sobre medidas socioeconómicas de acompañamiento de la política pesquera.

g). Promoción de productos pesqueros

Este ámbito de intervención, contemplado en el capítulo XIV del Real Decreto 798/95, está fundamentalmente dirigido a la realización de campañas de promoción con el fin de incentivar la demanda, la realización de encuestas sobre el consumo para conocer los hábitos de la población en estas producciones, los estudios de mercado, la asistencia a ferias, la compra o alquiler de espacios informativos, los gastos de edición de material, así como otras acciones encaminadas a potenciar la demanda de los productos pesqueros. En concreto, el programa ha clasificado en ocho grupos los tipos de acciones a subvencionar:

- Operaciones de certificación de calidad y de atribución de distintivos de calidad.
- Campañas de promoción, incluidas las destinadas a poner de relieve el factor calidad.
- Encuestas y pruebas de consumo.

- Organización y participación en ferias, salones y exposiciones.
- Organización de misiones de estudios o comerciales.
- Prospecciones de mercado, que abarquen incluso las perspectivas de comercialización de productos comunitarios en países terceros y sondeos.
- Campañas que mejoren las condiciones de comercialización, y las destinadas a la protección de inmaduros.
- Consejos y ayudas para la venta y servicios ofrecidos a mayoristas y minoristas.

Este exhaustivo listado de acciones subvencionables merece una valoración positiva por lo que se refiere a los objetivos que se pretenden alcanzar que son, en definitiva, la promoción y la búsqueda de nuevas salidas comerciales. Sin embargo la propia normativa establece, por razón de las reglas del mercado único, que las medidas dirigidas a promover el consumo no pueden orientarse en función de marcas comerciales y no deben hacer referencia a un país o a una región determinada, debiendo ser acciones genéricas.

En lo que respecta al aspecto financiero, los 5.500 millones de pesetas previstos para los seis años de vigencia del programa, se han distribuido, como en todos los demás casos, en dos partes. Una para las regiones objetivo nº 1 a las que les corresponde el 89% y el resto, 11%, para las demás regiones.

h). Otras medidas

Bajo este epígrafe se han incluido las medidas contempladas en los capítulos X y XV del Real Decreto 798/95 relativas a “acciones piloto de pesca experimental” y a lo que el citado Real Decreto denomina “acciones realizadas por los profesionales”.

h.1 Acciones piloto de pesca experimental.

Las ayudas a este tipo de actividades tienen por objeto promover, a través del Instituto Español de Oceanografía u otros organismos oficiales, acciones piloto de pesca experimental con la finalidad de descubrir nuevas zonas y opciones para la actividad de pesca mediante la investigación de nuevos caladeros que puedan representar alternativas

sólidas a los ya conocidos. El Real Decreto hace una remisión al artículo 4 del Reglamento 2080/93³⁴ en el que se estipula que el IFOP podrá financiar, entre otros, estudios, proyectos piloto y de demostración y acciones concertadas que resuelvan dificultades concretas relacionadas con aspectos específicos del sector. Dicho artículo establece, además, que las acciones de este tipo realizadas por iniciativa de la Comisión serán financiadas al 100% por aquélla.

h.2 Acciones realizadas por los profesionales

El Real Decreto 798/95 incluye dentro de este ámbito de intervención un conjunto de medidas para la concesión de ayudas en favor de acciones aplicadas por los propios profesionales, y consideradas de interés colectivo y de duración limitada, siempre que dichas acciones contribuyan a la realización de los objetivos de la política pesquera común. Se conceden principalmente a las organizaciones de productores y su regulación se realiza en el marco del Reglamento (CEE) nº 3759/92³⁵.

4. MEDIDAS SOCIOECONÓMICAS

A efectos de aplicación de las medidas socioeconómicas en las zonas costeras no existe una diferenciación en la clasificación de las regiones, de tal forma que a aquéllas les son aplicables los sistemas establecidos en los fondos estructurales FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y FSE (Fondo Social Europeo).

Sin embargo, la problemática específica del sector pesquero requiere unas medidas de acompañamiento propias, en donde se tengan en cuenta las repercusiones que la nueva política pesquera común va a tener sobre el empleo en las zonas dependientes de la

³⁴ Reglamento (CEE) nº 2080/93 del Consejo, de 20 de julio, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88 en lo referente al instrumento financiero de orientación de la pesca.

³⁵ Reglamento (CEE) nº 3759/92 del Consejo, de 17 de diciembre, por el que se establece la Organización Común de Mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (DOCE nº L 388 de 31.12.1992), modificado por el reglamento (CEE) nº 3318/94 del Consejo, de 22 de diciembre (DOCE nº L 350 de 31.12.1994).

pesca. El Reglamento aprobado al respecto³⁶ que, a efectos de las medidas socioeconómicas, se aplica en España mediante el Real Decreto 312/1996³⁷, contempla ayudas a los pescadores (personas que ejerzan su actividad profesional por cuenta ajena a bordo de un buque de pesca marítima en actividad) afectados por el ajuste estructural de la flota.

Las ayudas se dirigen a dos tipos de medidas de carácter socioeconómico: el establecimiento de un plan de prejubilaciones y la concesión de primas globales individuales a los pescadores.

a) Ayudas a la prejubilación

Estas ayudas están dirigidas a los pescadores que reúnan una serie de condiciones y que se sometan a un plan de prejubilaciones, mediante el cual se garantiza la percepción del 80% de las bases de cotización medias por contingencias profesionales de los seis meses anteriores a la incorporación al plan y se efectúan cotizaciones a la Seguridad Social a través de la suscripción de los correspondientes convenios especiales con el Instituto Social de la Marina.

La percepción de tales ayudas es incompatible con la condición, por parte del beneficiario, de pensionista de jubilación en cualquier régimen de la Seguridad Social, así como con la percepción de pensión por incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez.

Las condiciones a que se ha hecho referencia más arriba, son las siguientes: tener 55 años o más y no haber cumplido los 65 años en el momento de formalizar la petición; estar dado de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar

³⁶ Reglamento (CE) n° 2719/95 del Consejo, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 3699/93 por el que se definen los criterios y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos (DOCE n° L 283 de 25. 11. 1995).

y haber completado un periodo mínimo de cotización de 15 años al cumplir los 65 años; haber ejercido la profesión de pescador durante un mínimo de 10 años y estar enrolado o dado de alta, o en alguna de las situaciones asimiladas al alta, en el buque afectado por el ajuste estructural en el periodo comprendido desde el momento de petición de la ayuda hasta el de la notificación al armador de la concesión de la misma, o estar enrolado y dado de alta en el momento de la petición en otro buque de la misma empresa.

b) Primas globales individuales

Este tipo de ayudas se concede a los pescadores afectados por la paralización definitiva de un buque pesquero en el que estuvieran embarcados o por la exportación de aquél a un país tercero como consecuencia de la creación de una sociedad mixta. Se establece un baremo para las cuantías de las ayudas según los años de actividad y de cotización al Régimen Especial de los Trabajadores del Mar (que está comprendido entre el 100% de la prima para quienes tienen más de 15 años de actividad y cotización y el 60% de aquélla, para los de menos de 5 años de cotización y actividad).

En este caso, los requisitos exigidos a los pescadores que quieran solicitar la ayuda son los siguientes: tener menos de 55 años de edad; estar dado de alta en el Régimen Especial de la Seguridad social de los Trabajadores del Mar y haber cotizado al mismo durante un período mínimo de 18 meses; haber estado enrolado en buques de pesca durante un tiempo mínimo de 540 días en los últimos cinco años y estar enrolado y en alta, o en alguna de las situaciones asimiladas al alta, en el buque objeto del ajuste estructural desde el momento en que el armador solicite la prima para la paralización definitiva o la ayuda para la constitución de la sociedad mixta hasta que, una vez notificada la concesión, finalice la relación laboral con tal empresa.

³⁷ Real decreto 312/1996, de 23 de febrero, por el que se establecen medidas socioeconómicas en el sector pesquero (BOE 15.3. 1996).

5. INICIATIVA COMUNITARIA “PESCA”

Bajo esta denominación se han incluido ayudas dirigidas a estimular proyectos muy concretos en los ámbitos del perfeccionamiento profesional y reciclaje de los pescadores, mejora de los servicios a las empresas, racionalización de los circuitos de comercialización, estudios de investigación de mercado, nuevas salidas comerciales, etc. Las orientaciones de las iniciativas comunitarias se fijaron formalmente mediante comunicaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas a los Estados miembros en junio de 1994³⁸.

La justificación de este marco de ayudas no está muy clara; aunque la Unión Europea la define como un complemento a los restantes planes con el objetivo de ayudar al sector pesquero a paliar los efectos socioeconómicos de la crisis actual y contribuir a la diversificación económica de las zonas costeras afectadas, mediante la creación de actividades generadoras de empleo.

Los programas desarrollados con cargo a la Iniciativa Comunitaria Pesca, se encuadran dentro de las acciones realizadas por los fondos estructurales y representan un 9% del importe total de aquéllos. Su aplicación se dirige principalmente a las zonas dependientes de la pesca situadas en regiones subvencionables de los objetivos nº 1, 2 y 5b; aunque existe un elemento de flexibilidad que permite abarcar zonas que, estando fuera de esas regiones, sean dependientes de la pesca.

Con cargo a la Iniciativa Comunitaria Pesca se desarrollan proyectos de muy diversos tipos:

- *Diversificación de las actividades del mundo de la pesca:* explotación turística de lonjas y puertos pesqueros o combinación de turismo y pesca.

³⁸ CCE: Guía de las iniciativas comunitarias 1994-1999. OPOCE, isbn 92-826-8438-5

- Mejora de las cualificaciones profesionales de los pescadores: formación en la gestión biológica y económica de las pesquerías, en la navegación, en la política pesquera, etc.
- *Proyectos concretos de carácter general o transnacional*: cartografías de los fondos marinos, proyectos piloto de gestión de pesquerías, resolución de conflictos entre aparejos y artes, búsqueda de salidas comerciales a los productos, etc.
- *Valorización de los productos pesqueros*: acciones piloto para el desarrollo de etiquetas de calidad, pago de organismos certificadores, desarrollo de técnicas que permitan verificar la adecuación de las normas de calidad simultáneamente en varios países, etc.

El montante financiero total para España en el periodo 1994-1999 asciende a 41,5 millones de ecus que representa el 16,5% del total destinado al conjunto de países de la Unión Europea.

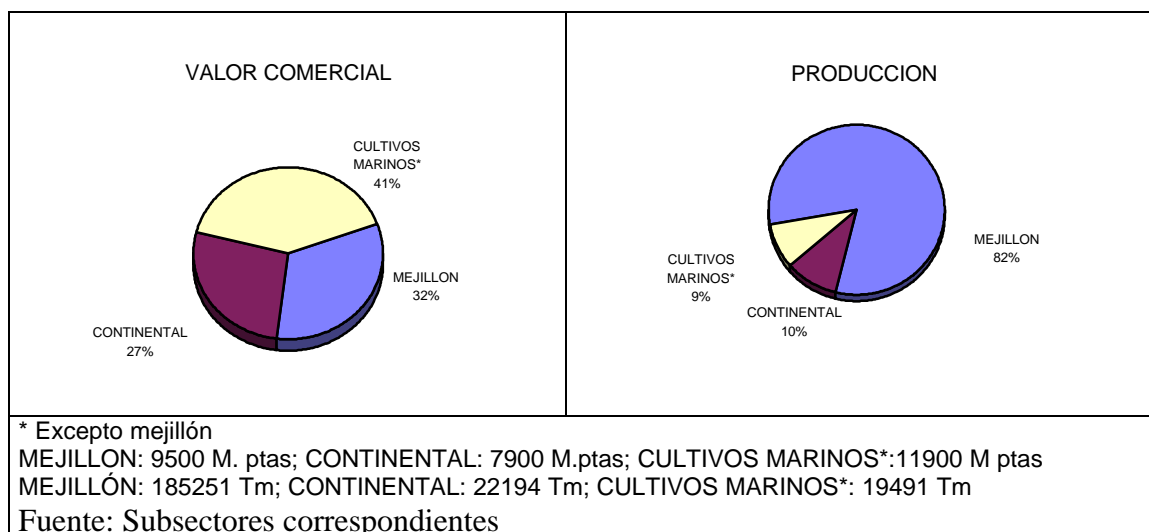
CAPITULO V. LA ACUICULTURA

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo mundial de la acuicultura en los últimos quince años ha sido realmente espectacular. La Unión Europea, con limitaciones importantes en cuanto a enclaves y medio ambiente, ha contribuido a ello desarrollando una acuicultura mucho más industrial y selectiva que allí donde se ha desarrollado de forma extensiva, o sea, en los países en vías de desarrollo.

En lo que respecta al volumen de producción, en la acuicultura española actual destaca el mejillón y en la piscicultura marina, la dorada y el rodaballo. Por su parte, la trucha arco iris lidera el sector de la acuicultura continental. En lo que se refiere al valor comercial, los tres subsectores están en el mismo orden de magnitud (cuadro V.1)

CUADRO V.1
VALOR COMERCIAL Y PRODUCCION DE LOS SUBSECTORES DE LA
ACUICULTURA



Un análisis del desarrollo del cultivo de estas especies y de otras a las cuales se han dedicado cuantiosos recursos económicos, llevaría a conclusiones divergentes según el

punto de vista que se utilice. Aparentemente el desarrollo ha sido importante en la especies mencionadas y claramente decepcionante en las demás. Sin embargo, si el análisis se efectúa comparativamente con el desarrollo de dichos cultivos en el resto de los países mediterráneos y especialmente si se circunscribe a los pertenecientes a la Unión Europea, las conclusiones son preocupantes. España ha desperdiciado una ocasión única de desarrollo de un sector económico que le es propicio, máxime si se tiene en cuenta el indudable potencial que dan nuestras costas y mares y sobre todo los hábitos del español de consumir los productos del mar.

El presente capítulo analiza la situación del sector a partir de la evolución conseguida en los últimos años; describe además, el potencial productivo y comercial de nuestro país. En este primer epígrafe se presenta una descripción general del sector en el mundo y en la Unión Europea. El segundo epígrafe se dedica a la acuicultura española y el tercero al subsector mejillonero, por su importancia social y del conjunto de la producción nacional.

La acuicultura en el mundo

Las últimas cifras de la producción mundial de acuicultura, según la FAO, muestran un incremento cercano al 12,8% en 1994, hasta obtener 25,5 millones de toneladas, con un valor de cosecha de 40.000 millones de dólares USA. Dicha cifra significa que los cultivos acuícolas se acercan rápidamente a lograr una participación del 25% de la producción mundial de pescado, moluscos, crustáceos y algas. Los peces, crustáceos y moluscos cultivados supusieron un nuevo récord con 18,5 millones de toneladas y un valor de 33.500 millones de dólares USA.

Del valor de la producción acuícola anteriormente señalado, el 44,5% se obtiene de los cultivos marinos y el 55,5 % en aguas continentales, aunque la producción marina contribuye con el 34,1% del volumen total de la producción acuícola a nivel mundial.

Las previsiones de la FAO indican que para el año 2010 la producción de acuicultura puede alcanzar 37,5 millones de toneladas y para el 2030 se podría alcanzar la cifra de 62,4 M. de toneladas. Mientras tanto, la producción mundial proveniente de capturas

permanecerá estable en el mejor de los casos. Esto es así desde hace un par de décadas y no se prevé que sea posible su aumento por encima de los 80 millones de toneladas por año. En consecuencia, todo el incremento futuro del suministro de pesca y de otros alimentos provenientes del mar y de las aguas continentales, tendrá que provenir de la acuicultura.

La acuicultura en la Unión Europea

Europa, y en especial la Europa del Norte, ha sido líder durante la última década en el desarrollo "industrial" de los acuicultivos. Las importantes cifras que se producen en Asia o en otras regiones lejanas de Europa occidental, están basadas en una acuicultura extensiva, que se puede definir como una mejora de la producción de recursos naturales. Europa, por el contrario, se ha distinguido en el desarrollo de nuevas técnicas, que llevan a una producción más controlada, más eficiente y de mayor valor añadido. Por tanto, se ha asistido en Europa a los casos más importante de desarrollo de la producción industrial en acuicultivos. El crecimiento de los últimos veinte años ha sido realmente notable. Por ejemplo, era difícil imaginar un aumento tan espectacular en el cultivo del salmón.

Modelo típico de desarrollo agroindustrial

El modelo económico tradicional del desarrollo de los cultivos acuícolas ha sido aquél que, tras un largo periodo de investigación y desarrollo, consigue un determinado nivel técnico y producciones importantes, con unos años de cuantiosos beneficios. Con la llegada de estos beneficios se incrementa la producción notablemente y sobreviene un periodo de mayor incremento de la oferta respecto del posible aumento de la demanda, de subsecuentes reducciones de precios y de colapso de las empresas menos competitivas del sector. En una tercera etapa, después de este periodo turbulento, las empresas organizadas, con gestión adecuada y suficiente poder financiero sobreviven y permanecen con un negocio razonablemente rentable.

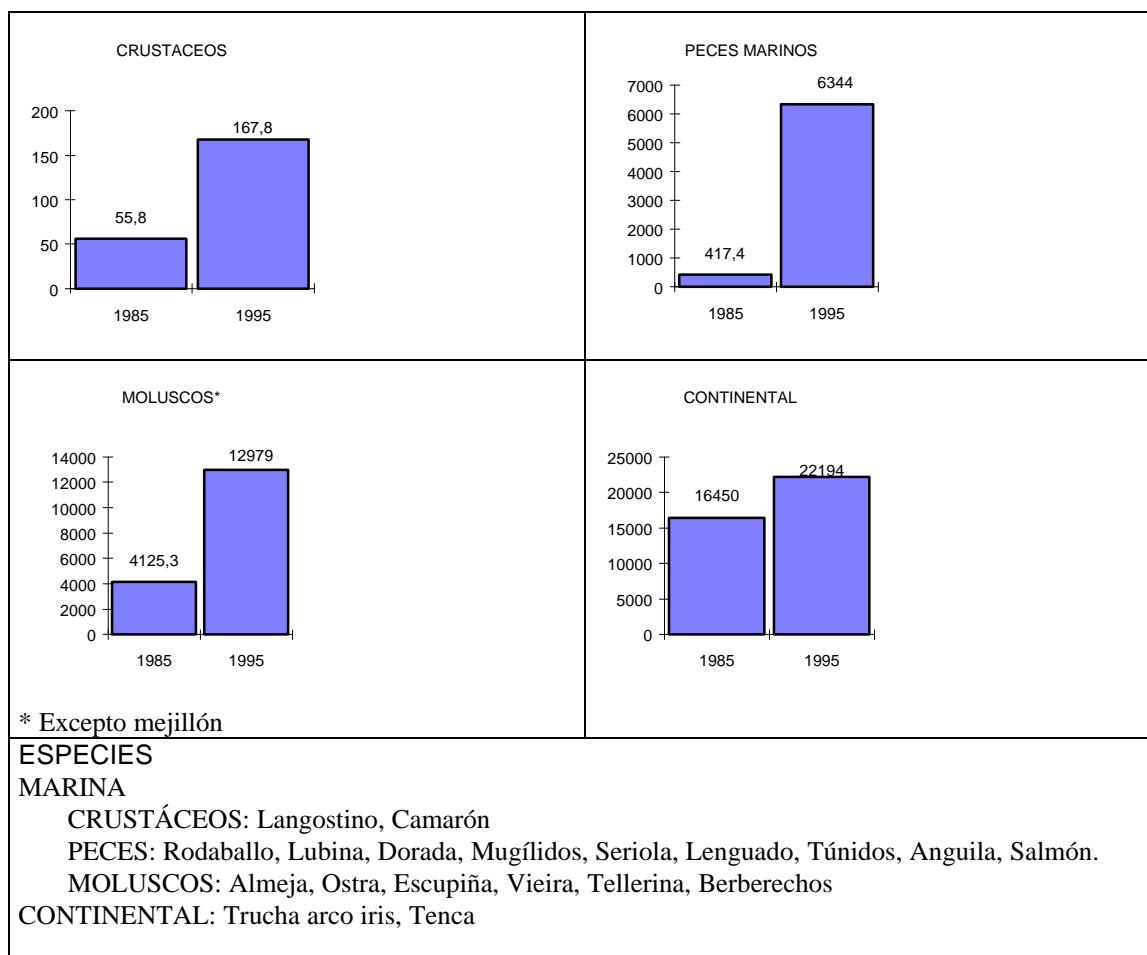
2. LA ACUICULTURA EN ESPAÑA (EXCEPTO EL MEJILLÓN)

La producción española de acuicultura ha sido en 1995 de 226.935 toneladas , de las cuales 185.250 toneladas corresponden al mejillón. La importancia social del subsector mejillonero, junto a su problemática específica justifican su análisis diferenciado y la dedicación de un epígrafe propio en este capítulo.

Exceptuando, pues, la producción de mejillón, la de las demás especies ha pasado en el periodo 1985-1995 de 21.048,5 toneladas a 41.685 toneladas (cuadro V.2). El incremento experimentado por la producción acuícola marina ha sido considerablemente superior al de la continental.

Actualmente la producción de peces marinos en España se centra en dos especies: la dorada, fundamentalmente en el Sur y el Este de la península, así como en Canarias, y el rodaballo, que se produce en Galicia y la Costa Cantábrica. Algunas empresas dedicadas al cultivo de dorada producen también lubina. En lo que respecta a los peces de agua dulce la producción se centra fundamentalmente en la trucha en el tercio norte peninsular.

CUADRO V.2
PRODUCCIÓN DE ACUICULTURA ESPAÑOLA (EXCEPTO MEJILLÓN)
TONELADAS



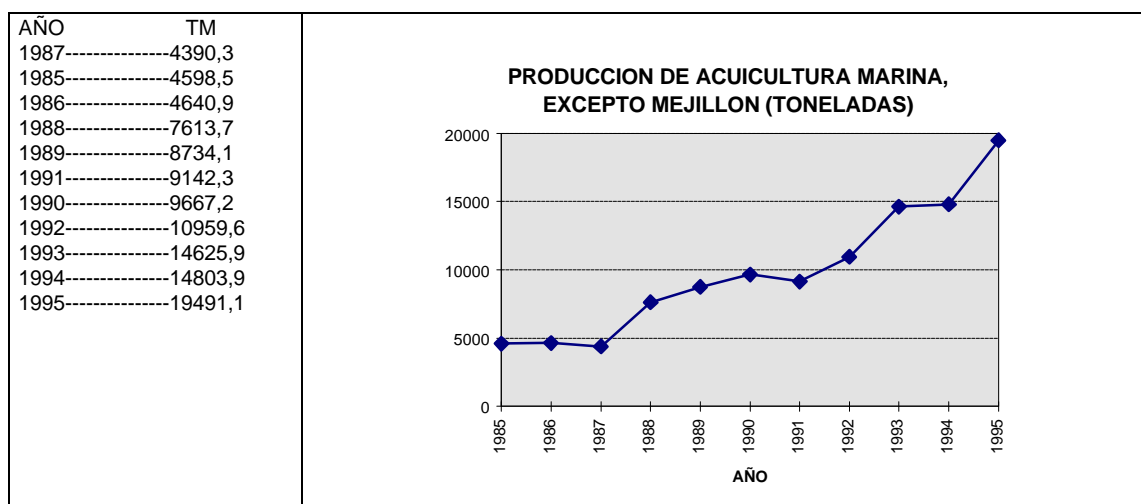
Fuente: Elaboración propia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Tras nuestro ingreso en la CEE, la acuicultura española comenzó a acceder a subvenciones del FEOGA y otras ayudas como las del CDTI (Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial), con lo que, después de una larga etapa caracterizada por ensayos y errores y la realización de esfuerzos de las empresas en cuanto a I+D, sin la debida colaboración de los organismos oficiales de investigación, comenzó a desarrollarse de forma notable la producción acuícola.

La producción de acuicultura marina, excepto el mejillón, se mantuvo relativamente estable en el periodo 1985-1987, año a partir del cual comienza a aumentar (excepto un

ligero descenso en 1991). En conjunto, en el periodo 1985-1995 se ha pasado de una producción de 4.598,5 toneladas a 19.491,1 toneladas, lo que representa un incremento superior al 300% (cuadro V.3).

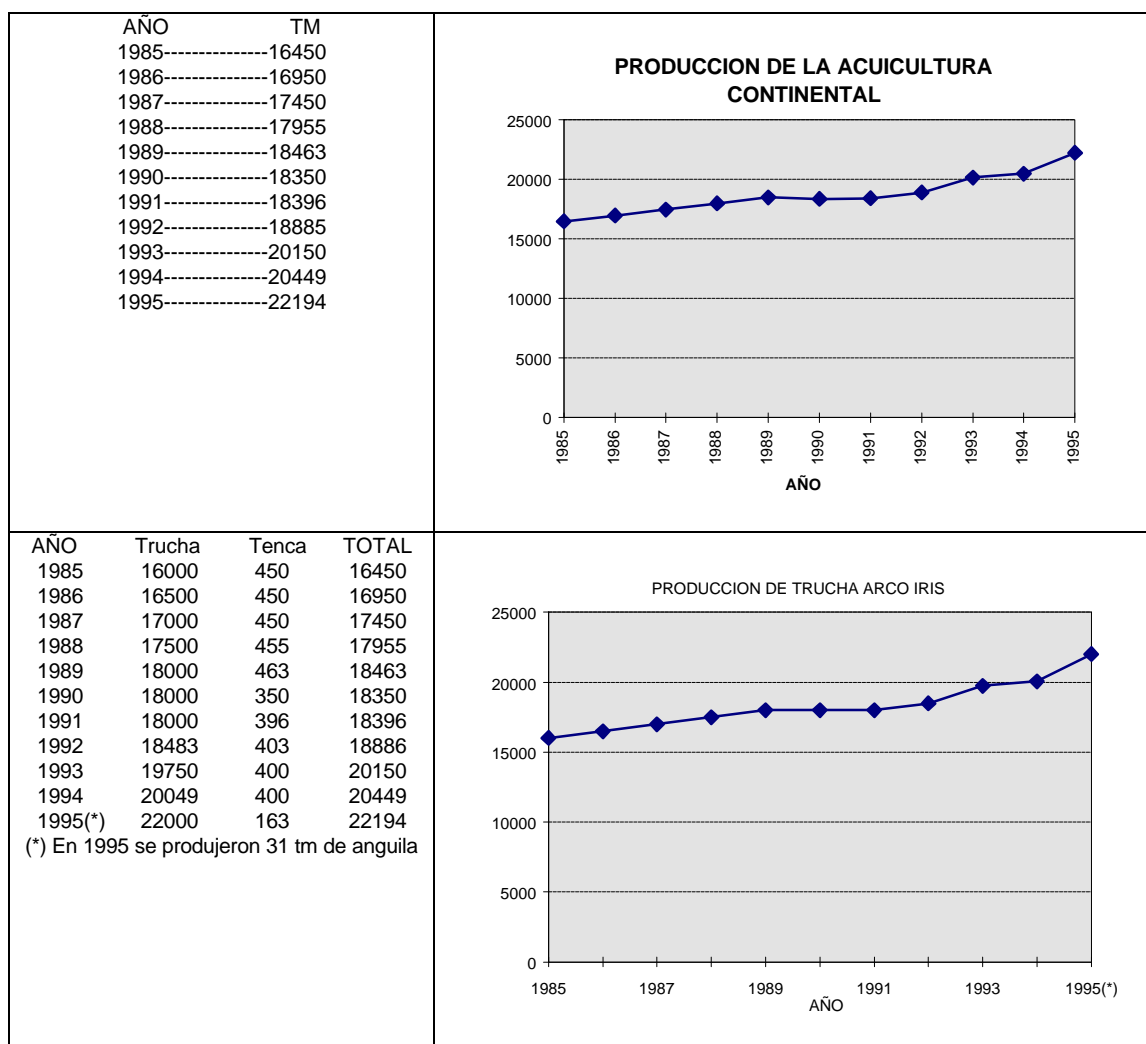
CUADRO V.3



Fuente: Ministerio de Agricultura, pesca y Alimentación

Por su parte, la evolución de la producción de la acuicultura continental ha mantenido durante todo el periodo una evolución ascendente, pasando de 16.450 toneladas en 1985 a 22.194 toneladas en 1995, lo que supone un incremento del 35%, siendo la trucha arco iris la de mayor volumen productivo como se observa en el cuadro V.4. En este subsector, el constante incremento de los costes de producción no ha podido ser repercutido en los precios de venta, los cuales han ido decreciendo en términos reales en los últimos diez años.

CUADRO V.4



Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

a) Descripción del sector

El sector de los cultivos marinos y continentales tuvo un importante crecimiento en nuestro país entre los años 1985 y 1991, debido a los incentivos financieros, principalmente en forma de subvenciones a la inversión en activos fijos, facilitados desde las distintas Administraciones.

Sin embargo este fuerte desarrollo del sector carecía de apoyo suficiente en la actividad previa de I+D realizada en centros de investigación (públicos y/o privados) de nuestro país, dándose en algunos casos por válidos los resultados obtenidos en otras latitudes con especies parecidas, que no idénticas, a las que se pretendía introducir y cultivar en nuestro entorno.

Además, las facilidades financieras puestas a disposición del sector atrajeron también a algunos grupos empresariales con intereses especulativos que, sin arriesgar sus propios capitales y en bastantes casos aprovechando concesiones administrativas en terrenos públicos, trataban de aprovechar las subvenciones disponibles para desarrollar proyectos que no estaban fundados ni en suficientes conocimientos ni en la necesaria experiencia previa en la actividad.

Junto a las condiciones mencionadas en relación con el desarrollo del sector, a partir de 1990 se dejan sentir algunos efectos de la vigente normativa de costas que, junto con algunas otras consideraciones conforman un conjunto de factores que derivan hacia una contracción de la dimensión sectorial, encontrándose actualmente cerradas más de la mitad de las instalaciones de engorde y un número importante de criaderos.

La evolución ha sido diferente en función de la especie, habiendo desaparecido prácticamente el cultivo de langostino y almeja, cuyo cultivo no ha resultado rentable.

Las empresas del sector se han visto obligadas a realizar una costosa labor de investigación, experimentación y desarrollo. En el caso de determinadas especies piscícolas marinas (dorada, lubina y rodaballo) se ha logrado un relativo éxito, lo que ha permitido el desarrollo de una actividad productiva de nivel industrial. Sin embargo, en el caso de otras especies (langostino, almeja), el ingente esfuerzo de investigación ha carecido de una coordinación que hubiera racionalizado las actuaciones individuales de los empresarios y no ha permitido rentabilizar su cultivo.

En lo que respecta a la acuicultura continental, la situación es la siguiente: la producción de trucha se encuentra consolidada en todo el proceso productivo y en su implantación comercial, con una previsión de crecimiento medio en la producción del orden del 5%

anual en los próximos cinco años y la tenca tiene unas expectativas de crecimiento del orden del 8% anual en los próximos.

b) Oportunidades y restricciones para el desarrollo actual y futuro.

España es uno de los mayores consumidores mundiales de pescado, con un consumo (42 Kg. por habitante y año) muy superior a la media europea (16 Kg. por habitante y año). Ello constituye sin duda el factor de empuje primordial para su desarrollo. Después están la climatología y su perímetro costero, sin olvidar la cultura marisquera y pesquera.

Entre los factores específicos más relevantes que condicionan el desarrollo de la acuicultura española, hay que citar la necesidad de que el desarrollo de las tecnologías de cultivo se genere dentro de un contexto diferente a lo que debe de ser la propia actividad productiva de las empresas, para evitar, como ha ocurrido durante muchos años, particularmente en relación con el cultivo de algunas especies, que las empresas deban dedicar la mayor parte de los recursos financieros a actividades de investigación, experimentación y desarrollo.

Es especialmente relevante que nuestra Administración no haya establecido un marco legal adecuado que protegiera el desarrollo del sector y que fuera consecuente con el carácter primario (al igual que la ganadería o la pesca) de la actividad. Más bien ha ocurrido lo contrario: el sector ha estado sometido a criterios frecuentemente divergentes de los Ministerios y de las Administraciones con competencias relevantes para la actividad de las empresas.

Hay que señalar las dificultades de financiación de la actividad dado que los recursos económicos disponibles se orientaron fundamentalmente a completar las subvenciones dirigidas a inmovilizado fijo, en detrimento del activo circulante.

La razón es doble. Muchas empresas no integraron correctamente en sus cálculos financieros las necesidades impuestas por unos plazos de maduración de cultivos (periodos de engorde) que resultaron ser superiores a lo estimado, cuando en realidad, en este sector las necesidades de recursos financieros impuestas por las exigencias de

circulante, resultan ser francamente superiores a las que impone la inversión en inmovilizado teniendo en cuenta las inversiones a las que se ha hecho referencia anteriormente. Por otro lado, ante las verdaderas exigencias financieras de la actividad, la mayoría de las empresas se han encontrado con dificultades prácticamente insuperables para acceder a recursos financieros externos. El motivo de esto último, es realmente múltiple: junto al tradicional recelo del sector financiero hacia estas actividades, las empresas se encontraron de forma generalizada, y por las razones que se comentarán más adelante, con la imposibilidad de ofrecer sus terrenos, instalaciones y stocks productivos, como garantía de los préstamos solicitados ante las entidades financieras.

Por las mismas razones, el acceso de las empresas del sector a los mercados de capitales (la fórmula del capital riesgo es la más ajustada a las características de la actividad) ha sido puramente testimonial en nuestro país.

Cuando España ingresó en la CEE, adoptó sus mecanismos de promoción y ayuda para el sector acuícola abandonando sus propias ideas de incentivación. La tesis comunitaria de subvencionar el inmovilizado provocó la atracción hacia el sector de empresarios sin el conocimiento técnico necesario. El desconocimiento de que las necesidades de inversión en circulante son mucho mayores que las de inmovilizado y que por tanto la subvención, además de retrasarse, sólo sirve para cubrir una mínima parte de los recursos financieros necesarios para alcanzar el umbral de rentabilidad, supuso que una gran mayoría de los proyectos estuvieran financieramente mal estructurados desde su nacimiento.

La tesis aquí defendida es que ha existido un fallo estratégico en la planificación y desarrollo de la actividad, como lo demuestra el hecho de que muchas instalaciones estén cerradas.

c) Incidencia de la Ley de Costas en la acuicultura marina

La Ley 22/1988³⁹, de 28 de julio, de Costas, y su Reglamento General aprobado por Real Decreto 1471/1989⁴⁰ de 1 de diciembre, que merecen una valoración positiva por la protección que pretenden dar a nuestras costas, han generado una incertidumbre en gran parte del sector. De hecho, sus asociaciones empresariales, al considerar que, en la práctica, esta Ley es negativa para los cultivos marinos, han interpuesto un Recurso ante el Tribunal Supremo donde alegan su carácter expropiatorio y su falta de precisión jurídica y técnica.

De la lectura del citado Recurso se desprende que entre los terrenos que pueden pasar a ser de dominio público están aquéllos a los que acceda o haya accedido el agua del mar por cualquier causa. Evidentemente todas las instalaciones de cultivos marinos se encuentran en este caso, por lo que podrían pasar al dominio público; no obstante, muchas de ellas son terrenos claramente situados por encima de la cota máxima de las mareas, con títulos de propiedad que aparecen recogidos en el Registro desde hace más de cien años.

De acuerdo con el Recurso, se produce la expropiación *ex-lege* de las salinas, y la nacionalización *de facto* de la producción de sal y de este sector de la maricultura, dando lugar a que en cada caso haya una aplicación discrecional o arbitraria del funcionario que ha de interpretar la normativa en cuestión.

Ante este panorama, dado el nivel de incertidumbre que ha causado lo expuesto, las empresas y los inversores se resisten a exponer más capital del que ya pusieron antes de la promulgación de la Ley, ya que no saben hasta cuándo seguirá siendo de su propiedad la instalación. Por la misma razón se abstienen posibles nuevos inversores.

³⁹ BOE de 29. 7. 1988

⁴⁰ BOE de 12. 12. 1989; corrección de errores BOE de 23. 1. 1990

Asimismo, las entidades financieras han dejado de otorgar créditos a muchas de las empresas de acuicultura marina con propiedades inscritas, al no poder contar éstas con la garantía hipotecaria de las instalaciones.

Una de las causas, por las que despegaron con tanto ímpetu los cultivos marinos en España, fue la apreciable ayuda que se recibió del FEOGA, que llegó a destinar a España hasta cerca del 45% de los fondos disponibles a tal fin para toda la Unión Europea. Por las razones expuestas en los párrafos anteriores, las solicitudes de subvención de proyectos han quedado casi anuladas, con lo que a la reducción de inversión en la maricultura española, se suma la mayor disponibilidad de fondos para otros países de la Unión Europea.

En la práctica (debido, en parte, a este fenómeno), en Grecia se ha disparado en los últimos años la producción de dorada y lubina, pasando de 300 Tm. en 1988 a 12.000 Tm. en 1994, lo que representa un incremento interanual del 85%. Así pues, el Ministerio de Fomento español no sólo ha contribuido al desarrollo de un “formidable” competidor de las empresas españolas productoras de estas especies (en particular y dentro de la Unión Europea, la dorada) sino que además ha conseguido que prácticamente, desde 1990, con la sola excepción del subsector del mejillón, la acuicultura española haya reducido, primero de forma drástica y actualmente de forma casi total, el número de solicitudes de subvenciones comunitarias disponibles en la Unión Europea para el desarrollo de este sector.

Diversidad y discrecionalidad recaudatoria

Los responsables del desaparecido MOPTMA en las diferentes demarcaciones de Costas, interpretan de forma subjetiva la normativa referente al "canon de ocupación", lo que resulta en diferencias discrecionales de fiscalidad por unidad de superficie, que alcanzan un orden de magnitud de hasta cuarenta veces, cuando se comparan unas instalaciones con otras en relación con esta tasa.

Esta problemática fiscal se amplía, adquiere incluso mayor relevancia y desde luego se convierte en agravio, cuando se compara con la fiscalidad aplicada a instalaciones de

cultivos marinos ubicadas en otros países de la Unión Europea, particularmente Grecia, cuya producción compite en los mercados con la de nuestras empresas. Mientras no se produzca la armonización fiscal, seguirán existiendo estos problemas.

d) La aplicación del canon de vertidos y la ley de aguas en relación con la acuicultura continental

En este ámbito es necesario profundizar en los siguientes puntos:

a) Prioridad y compatibilidad en el uso del agua, por cuanto la acuicultura continental es una actividad que no es incompatible con otros usos del agua, agrarios e industriales.

b) Calidad del agua. Los acuicultores tienen interés especial en que el medio en el que desarrollan su actividad esté en perfectas condiciones para la vida de los peces. No obstante, este medio sufre constantes agresiones por varias causas, entre las que se pueden señalar la falta de depuradoras o de funcionamiento deficiente de los usos urbanos; la contaminación industrial por vertidos incontrolados; la lluvia ácida y la eutrofización de los embalses.

c) Objetividad en la aplicación del canon de vertidos, dado que es fundamental para el sector un ajuste del mismo a los principios de proporcionalidad aplicados a las cargas contaminantes reales originados por la propia explotación.

e) Inclusión del producto acuícola canario en el POSEICAN

El Programa de Opciones Específicas de la Lejanía e Insularidad de las Islas Canarias (POSEICAN), legislado por la UE, puede y debe acoger los productos canarios de acuicultura, pues éstos encajan en la filosofía del programa, ya que están afectados por las consecuencias de la insularidad en similares condiciones al conjunto de los productos de su agricultura y pesca. Sin embargo, el Consejo de Ministros de Pesca de la UE, durante la discusión del marco de ayudas correspondientes a 1995, descartó su inclusión

en aquél por estimar que el sector está ya subvencionado por vía de las ayudas a las instalaciones.

El sector, en cambio, considera que la acuicultura es una actividad primaria y que las ayudas al inmovilizado no se han de considerar más allá que una disminución del riesgo inicial de la inversión empresarial, cuando en cambio la repercusión de los costes, derivados de la insularidad y lejanía de las Islas Canarias son absolutamente determinantes en la rentabilidad económica de las explotaciones de todo tipo, incluyendo las piscícolas. El razonamiento de que la acuicultura está primada no es suficientemente válido, en razón de que la repercusión de la ayuda al inmovilizado es como máximo de 30 ptas./Kg. de pescado producido, mientras que la ayuda prevista siguiendo las líneas del POSEICAN es al menos cinco o seis veces superior, en función de que las repercusiones totales de la lejanía e insularidad son del orden de 200 ptas./Kg. de sobrecoste, exclusivamente por el diferencial en los portes del alevín, del pienso y del producto final. La consecuencia directa de lo reseñado, es que con 30 ptas./Kg. de repercusión de la ayuda (para las empresas que hayan disfrutado de ella, que no son todos los acuicultores) a los precios y costes actuales, el cultivo de la dorada y la lubina es económicamente inviable en Canarias. Con la ayuda del POSEICAN sería viable. El tema es, por tanto, el ser o no ser de la acuicultura canaria.

Por lo expuesto, sería preciso a corto plazo sensibilizar a la Junta de Canarias, para lograr una adecuada utilización de los recursos disponibles con cargo al IFOP. Pero el Estado Español no puede ni debe renunciar a la aplicación plena del POSEICAN para estos productos, pues el POSEICAN representa un mecanismo permanente y el IFOP es un instrumento que tiene vida limitada.

f) Grecia y España: diferencias como productores de dorada y lubina

La única diferencia en cuanto a condiciones medioambientales entre Grecia y España, que justifique el diferente desarrollo del cultivo de dorada y lubina en favor de la primera, es que el conglomerado de islas griegas conforma un conjunto de enclaves protegidos de

las inclemencias del mar, del que adolecen nuestras costas. Gracias a ello se han podido desarrollar un conjunto de instalaciones de jaulas flotantes, relativamente baratas. Por contra, la temperatura de sus aguas es menos adecuada que la de nuestra costa mediterránea y especialmente que la de las Islas Canarias.

El primer factor mencionado no justifica de ninguna manera la enorme diferencia de desarrollo de dichos cultivos en Grecia con relación a España. La clave hemos de encontrarla en varios factores, todos dependientes del criterio de la Administración:

- Disponen de una legislación que impulsa y favorece el desarrollo de su acuicultura.
- Tienen un canon de ocupación armonizado para todo el país.
- Numerosas empresas se han visto favorecidas por cuantiosos créditos por parte de un banco oficial, El Banco Agrícola de Grecia. Esos créditos se han convertido en una enorme bolsa de subvenciones encubiertas que explican este acelerado desarrollo.

g) Marco financiero del sector

La acuicultura es una actividad primaria. Tal y como ha quedado dicho, sus necesidades de capital circulante son mucho mayores que para el inmovilizado. En este sentido, la inclusión de la acuicultura en los Seguros Agrarios (petición reiterada por el sector en los últimos años), facilitaría que se acepten las existencias aseguradas como garantía para el otorgante de créditos bancarios.

Asimismo, desde hace años, se está instando a la Administración Pesquera, a través de la Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos (JACUMAR), a que se reformen las ayudas económicas destinadas a la acuicultura, con objeto de reafirmar al sector ya establecido, sin por eso dejar de fomentar, en lo posible, a un nuevo sector potencial (nuevas especies, mejoras tecnológicas ...). En concreto, se trata de facilitar vías para que las empresas establecidas puedan contar con la adecuada refinanciación de su pasivo fijo y circulante.

En tal sentido, deberían arbitrarse medidas para que el FROM admitiese como garantía de los créditos de campaña que otorga, además de avales bancarios que es lo que actualmente solicita, el valor de las existencias de peces vivos debidamente asegurados.

h) Investigación y desarrollo

En materia de investigación científica y desarrollo tecnológico, existen dos carencias. Por una parte, falta coordinación entre los organismos de investigación públicos y privados y, por otra, escasa participación del sector en la política científica que permitiría garantizar una investigación práctica que responda a las necesidades reales del mismo.

En ese sentido, el sector debería participar más activamente en el Plan Nacional de Ciencias Agrarias para que se realicen las líneas de investigación demandadas por aquél. Quizás habría que integrar a departamentos de ciencias empresariales o económicas de la Universidad para hacer algún proyecto de demostración de tipo económico-financiero.

i) Legislación global. Comparaciones

Es evidente que un estudio comparativo de la legislación actual y su evolución que, en materia de acuicultura, resulta aplicable en aquellos países que han conseguido un mejor desarrollo de este sector, resultaría de gran utilidad a la hora de marcar pautas que permitan perfeccionar nuestra legislación.

Por ejemplo, en Noruega el desarrollo acelerado que vivió la industria del salmón se realizó en un ambiente extremadamente propicio desde el punto de vista fiscal y legal. En 1980 se modificó la legislación hipotecaria, para permitir a los cultivadores solicitar créditos garantizados por el valor de sus existencias de peces, al igual que por su inmovilizado (incluidas las jaulas flotantes). A esto le siguió en 1984 una extraordinaria exención de impuestos, en el sentido de que las existencias de peces en el agua no se valorasen a efectos fiscales, lo que significó que no sólo el cultivador podía pedir créditos apoyado en el valor de sus peces y jaulas, sino que no estaba obligado a pagar impuestos por los beneficios generados hasta que las existencias se cosechasen y

vendiesen. Esto equivalía a un crédito bancario de unos cincuenta millones para cada empresa de cultivo, dándole una ventaja competitiva sobre cualquier otra nación cultivadora.

En Chile, los cultivos marinos se han potenciado de una manera espectacular con el solo hecho de unificar toda la legislación con incidencia en acuicultura en un solo cuerpo legislativo y el establecer el equivalente a una "ventanilla única" para la tramitación de los permisos necesarios. Paradójicamente, la legislación chilena ha sido promulgada tomando lo mejor de lo ya desarrollado en Europa, a partir de un estudio comparativo de su legislación.

j) Medio ambiente

No cabe duda, en primer lugar, que los acuicultores son los más interesados en el cuidado del medio ambiente que les rodea, puesto que es absolutamente imprescindible el contar con un agua pura y limpia, al ser los animales en cultivo extremadamente sensibles a la polución y a los cambios físico-químicos del medioambiente. La propia fragilidad de estos animales, especialmente en sus estadios juveniles, obliga a los acuicultores a ser especialmente cuidadosos en este campo.

En segundo lugar, la acuicultura no está suficientemente protegida de las agresiones medioambientales procedentes de otras actividades: vertidos incontrolados en las proximidades de una instalación pueden tener consecuencias muy negativas para los animales en cultivo y, lógicamente, para la producción acuícola en las zonas afectadas por dichos vertidos.

En consecuencia, sería conveniente arbitrar un programa de seguimiento del impacto medioambiental de todas las actividades que se realizan en estas zonas. Dicho programa debería ser común para la Unión Europea y debería permitir trabajar con normalidad a la industria. En el marco de ese programa se deben poder tomar las medidas que minimicen las alteraciones del medio acuático procedentes de cualquier tipo de actividad.

k) Estructura de la propiedad

Uno de los condicionantes para el desarrollo de la acuicultura es que no existen por el momento inversiones pequeñas rentabilizables. Ello ha causado que la mayoría de las empresas actuales sean de propiedad de inversores industriales que con diverso grado de éxito han decidido acometer una diversificación de sus inversiones hacia este sector. Solo alguna de las empresas cuenta con participación de fondos de capital riesgo en su accionariado.

En los últimos ejercicios se ha asistido a una depuración en las características del empresariado inicialmente atraído hacia este sector, al haber fracasado un número importante de empresas promovidas exclusivamente por el alto nivel de subvenciones al inmovilizado.

En el futuro, el sector probablemente se decante hacia una estructura integrada, semejante a la que existe en el sector avícola, en la cual se desarrollarán núcleos de pequeños empresarios que girarán en torno a grandes empresas, de las que dependerán tecnológicamente y a las cuales suministrarán el producto terminado para su adecuada comercialización.

l) Comercialización

Estructura

Inicialmente, en aras a la independencia de gestión, cada empresa intentó la comercialización directa de su producto, en muchos casos incluso intentando llegar directamente al sector de la restauración. Hoy en día, las empresas productoras venden a través de los cauces tradicionales establecidos y algunas de las empresas productoras más pequeñas canalizan su producto a través de la estructura comercial de las más grandes. En consecuencia, el sector está avanzando rápidamente hacia una racionalización de sus costes de comercialización.

Paralelamente se deberían desarrollar estrategias de consolidación de la cuota de mercado mediante el refuerzo de la imagen del producto y una creciente participación

incremental en los tramos de mayor valor añadido avanzando en el campo de la elaboración y transformación del producto y favoreciendo la diversificación de sus características y de su presentación.

Finalmente, decir que la propia problemática de la producción piscícola continental, la concurrencia de productos estacionales sustitutivos, el carácter perecedero del producto, las posibilidades de conservación y oscilaciones en precios, muchas veces en pérdidas, aconsejan extender el campo de las organizaciones Comunes de Mercado a la piscicultura continental.

Control sanitario y de calidad

La mayoría de las empresas más importantes del sector están dotadas de centros de expedición perfectamente homologables, de acuerdo con la Directiva 91/493/CEE⁴¹ del Consejo, de 22 de julio de 1991. Existen varios planes de inversión para dotar adecuadamente a las que no lo cumplen. El resto de las empresas, en razón de economías de escala, necesariamente habrán de canalizar la comercialización de su producto a través de las empresas que tengan centros de expedición homologados.

Acceso al mercado

El sector necesita elaborar un estudio de mercado serio que determine el potencial que tiene la comercialización de estos productos en función del precio a que se sea capaz de poner estos bienes a disposición de los consumidores. De igual forma, con el resultado de dicho estudio se han de diseñar campañas de promoción adecuadas de los productos de cultivo; campañas que deben ser impulsadas y apoyadas conjuntamente con la administración.

3. EL SUBSECTOR DEL MEJILLÓN

El cultivo del mejillón en batea, que se introduce en Galicia en el año 1946, se fue extendiendo ininterrumpidamente desde entonces. La expansión de viveros flotantes por

las rías fue tan rápida que en 1954, en una Conferencia Nacional de Pesca celebrada en Madrid, se llegó a proponer una limitación de nuevos fondeos de bateas, aduciendo que la escasez de semilla haría inviable el cultivo, al tiempo que el mercado no sería capaz de absorber los incrementos de producción. En 1961 se legisla por primera vez una reglamentación para la explotación de los viveros de cultivo. Las décadas de los años sesenta y setenta son las de mayor tasa de crecimiento del número de fondeos y hasta 1982 se han venido otorgando autorizaciones.

En la actualidad los cultivos flotantes constituyen un sector tradicional ya consolidado, y con un considerable efecto multiplicador en la economía gallega. Hay que tener en cuenta que, al margen de la industria desarrollada en torno al producto en sí, como depuradoras y conserveras, también existe una creciente industria de materiales auxiliares para las explotaciones. Asimismo la construcción de barcos auxiliares para los viveros constituye una importante actividad industrial, directamente relacionada con esta modalidad de cultivo. Pero en su conjunto, el cultivo del mejillón está atravesando en los últimos años una situación delicada que, sin profundizar, se puede relacionar con los siguientes factores:

- * Pérdida de calidad, que provoca descrédito del producto y pérdida de mercado.
- * Saturación del mercado, como consecuencia de una concentración de la oferta en determinadas épocas del año y de la aparición de mejillón de otros orígenes.
- * Menor tasa de crecimiento, que tiene su origen posible en unas mayores densidades de cultivo y quizá en alteraciones de la productividad de nuestras rías.
- * Disminución de precios, como consecuencia directa de los puntos anteriores (esto está provocando un descenso de las rentas habituales del sector y una crisis de las organizaciones de productores).

⁴¹ DOCE n° L 268 de 24. 9. 1991

- * Falta de estándares de calidad y marcas comerciales, lo que lleva a pérdidas de credibilidad por parte del consumidor y a tensiones internas entre productores.
- * Alta incidencia de toxinas; factor, de gran importancia en los últimos años, que está marcando el ritmo de las explotaciones, siendo urgente aplicar estrategias que puedan paliar en lo posible su incidencia.
- * Falta de una política global de mercados, posiblemente debido a la falta de unidad y liderazgo desde algún organismo.
- * Problemas zoonosarios, ecológicos, etc.

Y como efecto de todo lo anterior, la situación asociativa (que debe existir para que el sector afronte por sí mismo su reestructuración) se está debilitando. Todo ello lleva a un punto de crisis profunda que, de no ponerle remedio, puede conducir a un auténtico crack del sector, con las gravísimas secuelas socioeconómicas que llevaría consigo.

a) El medio: las rías gallegas y el alto Mediterráneo

Uno de los impactos más graves que están sufriendo las Rías y el Mediterráneo es el aporte de efluentes urbanos sin depurar. Sus fondos aparecen claramente afectados por éste y otros tipos de contaminación, siendo cada vez más extensas las zonas con fangos anóxicos. Además, están seriamente afectadas por los rellenos de los márgenes continentales y la contaminación generada por la industria y el transporte marítimo.

En el caso de las rías, se estima que con la construcción de nuevos puertos, frigoríficos y paseos marítimos, éstas y sus zonas húmedas próximas perdieron unos 50 millones de metros cuadrados en múltiples acciones esporádicas y dispersas por toda la costa. Esta actividad destrozó muchas zonas de intermarea y junqueras que tienen como función la depuración orgánica de las aguas de origen continental, por ser áreas de cría de muchas especies marinas y terrestres y zonas en las que se desarrolla una importante vida salvaje de especial interés.

Los rellenos destruyen asimismo importantes áreas marítimas próximas, ya que potencian la falta de oxigenación de los fondos, reduciendo la actividad fotosintética de las microalgas marinas, siendo cada vez más grandes las zonas de fangos anóxicos.

La contaminación por agentes no degradables biológicamente (xenobiótica) está relacionada con la instalación de grandes y/o densas instalaciones químicas sin depuración. El grado de industrialización y el tráfico marítimo en las riberas de las rías también afecta a la calidad de las aguas, debido a la falta de control de los vertidos.

La importancia de mantener la calidad del medio requiere trabajar en el saneamiento integral del mismo, de lo contrario se situaría a todos los cultivos (incluido el mejillón) ante un grave riesgo de complicaciones, siendo costosas y a largo plazo las acciones que habría que desarrollar después. La Administración competente debe acometer de forma urgente los proyectos que sobre la materia tiene elaborados.

También es importante mitigar las consecuencias de las mareas rojas, desde el punto de vista biológico, potenciando las investigaciones sobre biotoxinas, y desde el punto de vista comercial, proponiendo medidas inmediatas para paliar los largos cierres en algunas zonas: reparque en otros polígonos, alternativas a los fondeos actuales, división de zonas de muestreo, revisión de los parámetros y equiparación de los mismos a otros países, etc, todos ellos aspectos en los que la administración tiene mucho que decir.

Finalmente, se debe realizar un estudio biológico sobre el cultivo en todas las rías que aporte información sobre:

- Conocimiento del esfuerzo a que están sometidas las rías.
- Necesidad o no de la reducción de la producción, tanto en función de la sobreexplotación como del aumento de calidad.
- Soluciones a zonas de producción que puedan ser deficitarias en cuanto a la calidad.
- Posibilidad de establecer "bateas piloto" por polígonos, para definir calidad en el cultivo y productos a obtener cultivados.

- Necesidad de limpieza de los sedimentos generados por los viveros.
- Posibilidad de establecer zonas para la captación de semilla (en long-line, etc).

b) Producción

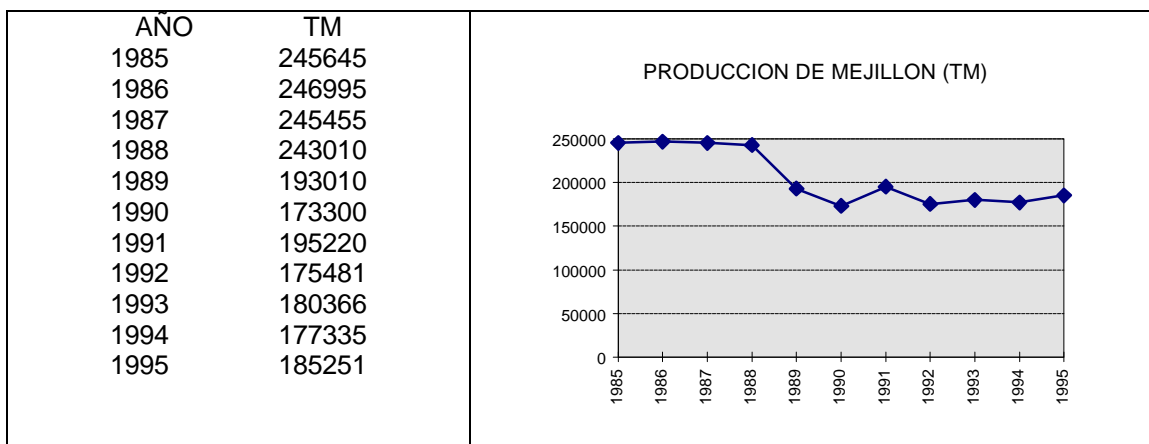
El cultivo del mejillón en las rías tiene desarrollos espectaculares si se compara con otros lugares de producción mundial. Así si un mejillón en la ría puede alcanzar en 16-17 meses los ocho centímetros de longitud, en Holanda podría necesitar tres años y en otros países como Canadá o País de Gales hasta los cinco.

Según datos de la FAO, en referencia al cultivo de mejillón, se dice que es uno de los más rentables, al que tan sólo se aproxima la cría y engorde de peces como el salmón, la seriola o el intensivo de la anguila. Se cifra en 30 toneladas de vianda de mejillón lo que produce una hectárea de cultivo al año, que no admiten comparación con los 340 kilogramos de carne de vacuno que produce una hectárea de pasto; todo ello teniendo en cuenta que al segundo se debe aportar el alimento y el primero lo toma el sólo del medio.

Pero estos datos no deben conducir a conclusiones erróneas, dado que la sobreexplotación ha causado ya serios problemas. La tendencia actual de productores y Administración es la de reducción del número de cuerdas y de su longitud, como único medio de preservar el equilibrio ecológico y obtener la mejor calidad posible.

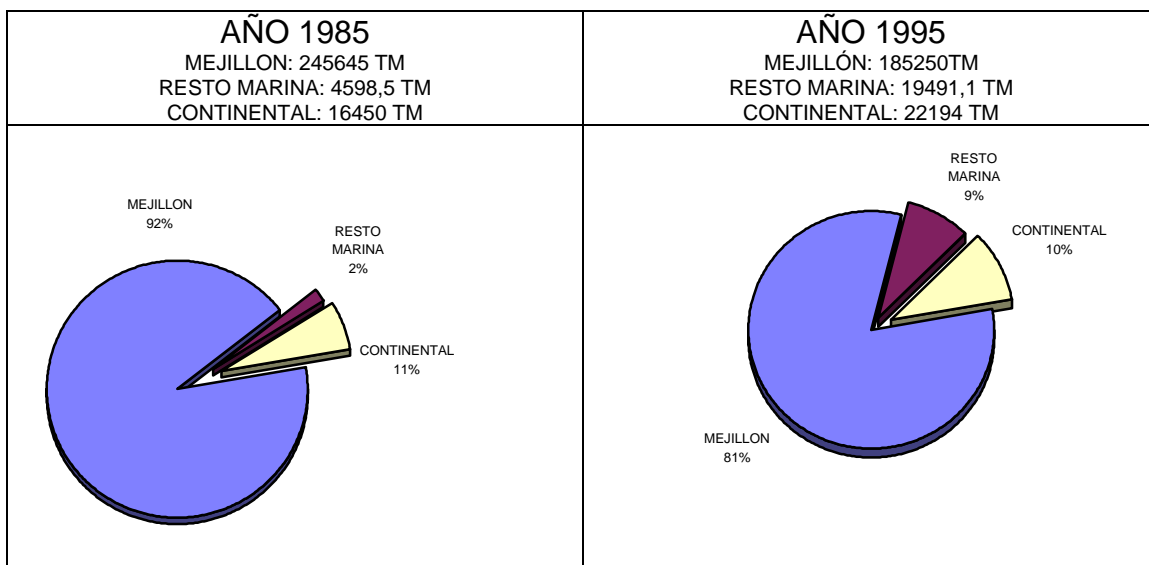
La evolución de la producción española para el periodo 1985-1995 se presenta en el cuadro V.5, en el cual se puede observar que tras un periodo de producción estable entre 1985 y 1988, ha experimentado un descenso del 24,5% (245.645 Tm. en 1985 y 185.251 Tm. en 1995). A pesar de ello, la producción del mejillón representa, en 1995, el 81% del total del sector de la acuicultura, porcentaje inferior al 92% que representaba en 1985, como se aprecia en el cuadro V.6.

CUADRO V.5



Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y datos del sector

CUADRO V.6



Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y datos del sector

c) Estructura de la Propiedad

El cultivo de mejillón ha puesto en explotación más de 3.000 Ha. en las rías gallegas, superficie que como mucho se explotaba a nivel de pesca, con un rendimiento mucho más bajo, o simplemente no se explotaba. Algunas estimaciones llegan a cifrar en 30 Tm./Ha. año la vianda de mejillón producida, lo cual no tiene parangón con otros cultivos o aprovechamientos de recursos animales.

La explotación mediante cultivos flotantes está basada en unidades de producción de tipo familiar, con un nivel de desarrollo empresarial más bien bajo y con un grado de asociacionismo, pese al progreso en los últimos años, todavía insuficiente. Con carácter general, en la explotación de una batea el 40% de los ingresos producidos por el total de la cosecha vendida, tiene como destino cubrir los costes de la mano de obra, un 35-40% a combustible, mantenimiento, impuestos, amortizaciones, etc, y entre 20-25% restante se considera beneficio neto.

La estructura de las empresas que llevan a cabo las explotaciones mejilloneras, es uno de los problemas con los que se enfrenta el sector, pues si bien su acentuado minifundismo es un elemento positivo por su incidencia social en el reparto de la riqueza, no es menos cierto que constituye un constante foco de tensión y eleva los costes de explotación.

Independientemente del empleo generado por el cultivo propiamente dicho, existe otro inducido de gran importancia. Fuentes del sector estiman en más de 60 el número de industrias conserveras (representan aproximadamente unos 4.000 puestos de trabajo), 71 centros de expedición de moluscos bivalvos vivos, 10 cocederos de mejillón (cinco de ellos con líneas de congelación), pequeños y medianos astilleros, carpinterías de ribera, talleres, almacenes, transportistas, etc. Su importancia queda patente ante el hecho de que el 9,6% del total de pescados y mariscos elaborados por las industrias conserveras corresponde al mejillón, que genera el 15% del total de beneficios económicos de este sector transformador.

d) Fiscalidad y Seguridad Social

Fiscalidad

La estructura social y de propiedad, que mediatiza el modelo empresarial familiar dominante en el sector mejillonero, así como el escaso empleo de recursos humanos ajenos a la explotación, condicionan la elección del método fiscal de determinación del rendimiento neto. La tributación se realiza, en la mayoría de las explotaciones, sujetándose al IRPF, en la modalidad de Estimación Objetiva por Coeficientes (y anteriormente en Estimación Objetiva Singular Simplificada -EOSS); modalidad que resulta de difícil adaptación a la realidad de la explotación mejillonera, por lo que se debería aplicar el método de Estimación Objetiva por módulos adaptado a esta actividad.

Seguridad Social

Los productores de mejillón están incluidos como autónomos en el Régimen Especial del Mar, lo cual implica tener que adaptarse a una legislación general, que no contempla las particulares circunstancias de la actividad mejillonera, por lo que parece conveniente realizar ciertas modificaciones.

El Régimen Especial del Mar considera como centro de trabajo el barco. Esta concepción no es la más idónea para el caso de la mitilicultura, pues puede existir el caso extremo de que un productor con una batea, y sin barco, no pueda ser incluido en tal Régimen. También se puede dar el caso de varios productores que (para racionalizar sus empresas) compartan la explotación de un único barco, dándose la paradoja de que el empresario considerado por la Seguridad Social sea exclusivamente el titular de la embarcación, viéndose el resto de los productores con impedimentos para inscribirse como autónomos en tal Régimen.

Evidentemente esta circunstancia potencia el hecho de que cada empresa mejillonera tienda a ser titular de su barco, en perjuicio de la racionalidad que debe imperar. Por otra parte, las distintas delegaciones del Instituto Social de la Marina (ISM) no aplican un criterio general y, por el hecho de que quien está más cerca del problema está más

sensible a resolverlo, adaptan e interpretan de forma dispar la norma. Por ello la Seguridad Social en el Régimen Especial del Mar debería considerar que la empresa no es la embarcación, sino la explotación mejillonera, o bien el empresario individual.

e) Comercialización del mejillón fresco

De la producción del mejillón, un 51% se destina a consumo en fresco, un 8% a congelado y el 41% restante a conserva. El mejillón fresco se comercializa a través de los llamados centros de expedición de moluscos bivalvos vivos, los cuales surgen como consecuencia de la adecuación de nuestro ordenamiento jurídico a la Directiva del Consejo 91/492/CEE, de 15 de julio, por la que se fijan las normas sanitarias aplicables a la producción y puesta en el mercado de moluscos bivalvos vivos⁴².

Hasta principios de 1993, la comercialización se realizaba a través de las depuradoras de moluscos, pues era obligatorio depurar todo el mejillón que se destinaba a consumo en fresco. Actualmente, y tras la adecuación normativa indicada, sólo es necesario someter a depuración parte del mejillón fresco que se comercializa, ya que la Directiva 91/492 define distintas zonas de producción (A,B,C,) atendiendo a la calidad sanitaria de los productos que en ellas se obtengan y permite enviar al mercado el mejillón cultivado en ciertas zonas (A) sin pasar previamente por una depuradora⁴³.

Característica de los centros de expedición.

⁴² DOCE nº L 268 de 24. 9. 1991. Esta Directiva ha sido traspuesta a nuestra legislación a través de la publicación del Real Decreto 308/1993, de 26 de febrero, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria que fija las normas aplicables a la comercialización de moluscos bivalvos vivos (BOE de 30. 3. 1993) y del Real Decreto 345/1993, de 5 de marzo, por el que se establecen las normas de calidad de las aguas y de la producción de moluscos y otros invertebrados marinos vivos (BOE 27.3.1993; corrección de errores BOE de 5.6.1993 y 26.6.1993).

⁴³ La Xunta de Galicia clasificó las zonas de producción que son de su competencia en la Orden de 29 de julio de 1993 (D.O. Galicia de 11. 11. 1993), y el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación recogió las de todo el país en Orden de 20 de Diciembre del mismo año (BOE de 30 12. 1993). La mayoría de las zonas de producción de Galicia son zonas B, lo que implica la depuración obligada de lo que en ella se produce.

Los centros de expedición son instalaciones homologadas en las que se reciben, acondicionan, lavan, limpian, calibran y envasan moluscos bivalvos aptos para el consumo humano que deben cumplir una serie de requisitos en cuanto a sus instalaciones y su control sanitario (Directiva 91/492/CEE, Real Decreto 308/1993).

Hasta 1993 no existían centros de expedición y las únicas instalaciones que se podían dedicar al envasado de mejillón fresco para el mercado eran las depuradoras. Sus características no eran exactamente las mismas que exigía la normativa comunitaria para un centro de expedición ni para una depuradora, sobre todo en cuanto a materiales de construcción y recubrimientos, pero eran fácilmente modificables. Por ello, en vez de crearse nuevas instalaciones, se homologaron las depuradoras existentes y se consideró que podían actuar como centros de expedición y como centros de depuración, dándoles de plazo hasta el final de 1995 para adaptarse totalmente a las exigencias comunitarias⁴⁴. La adaptación a la normativa comunitaria lleva consigo un importante volumen de inversión .

La mayoría de los centros de expedición utilizan como etiqueta sanitaria y comercial la que distribuye y controla la Asociación Nacional de Depuradoras y Centros de Expedición⁴⁵. De este modo, además de tener identificados todos los envíos de mejillón se puede calcular el volumen comercializado, ya que la etiqueta, entre otras cosas, refleja el peso del envase cuyo contenido ampara. Este control no es tan estricto como antes porque ahora es posible enviar mejillón sin depurar, o de una zona salubre sin envasar a una depuradora, o a un centro de expedición de otro país de la Unión Europea que posteriormente lo comercializa.

⁴⁴ Orden de 11 de junio de 1992, por la que se establecen las condiciones de concesión de excepciones temporales, respecto de los requisitos en materia de equipos y de estructuras, a los centros de expedición y de depuración de los moluscos bivalvos vivos (BOE de 17. 6. 1992).

⁴⁵ La Asociación Nacional integra a 94 depuradoras y centros de expedición. De ellas 62 están ubicadas en Galicia (66%), 7 en Cataluña (7%), 7 en Cantabria-Asturias (7%), 8 en Andalucía (9%), 2 en Murcia-Valencia (2%) y 8 en el País Vasco (9%).

Es importante resaltar que en 1982 el número de depuradoras que comercializaban mejillón eran tan sólo de 33, y que una importante campaña de publicidad las llevó hasta los 109 millones de kilos de 1987.

Hay que resaltar que el suministro del producto se realiza durante todo el año, pero la calidad del mismo varía de unos meses a otros, sin que las acciones de venta varíen. Además, la existencia de mareas rojas provoca concentraciones de producto que tienden a crear caos en el mercado. Aunque no hay datos fiables, podemos deducir que los centros de expedición comercializan más de 7.000 millones de pesetas de mejillón y generan un empleo directo de unas 800 personas.

Canales de distribución

Los establecimientos de comercialización son suficientes para cubrir el mercado existente. No obstante se debería potenciar la integración vertical y dar facilidades a la construcción de nuevos centros.

España consume más del 75% del mejillón que produce. Los mejores mercados en nuestro país son Madrid, Barcelona y Valencia. Estas ciudades absorben alrededor del 25% del total comercializado. Curiosamente en Galicia el consumo de este molusco es muy reducido. Al resto de la Unión Europea se envía sobre un 20% del total, especialmente a Francia, Italia y Alemania. Desde 1993 no es muy fácil determinar qué cantidad se destina a estos países porque ahora no necesitan una etiqueta sanitaria especial, se utiliza la misma que en España. Además una parte del mejillón se envía directamente a centros de expedición situados fuera de nuestras fronteras.

En la mayoría de las ciudades importantes españolas existe un mercado central de pescados, por lo que el canal típico de comercialización es el siguiente: productor-depuradora - centro de expedición - mercado central (mayorista) - detallista - consumidor. En el caso de venta a hipermercados o grandes superficies, a veces es posible evitar al mayorista. De todos modos, el precio final que paga el consumidor es similar, por lo que el número de eslabones de la cadena no siempre determina el precio final del producto.

Control Sanitario

Pese a todos los controles que debe establecer la Administración⁴⁶, el responsable final y único del mejillón que llega al mercado es el centro de expedición. La mercancía va amparada con su registro sanitario y es dicho centro el que realmente garantiza y responde de la idoneidad de su producto.

Desde el punto de vista sanitario, lo que más ha perjudicado a la comercialización del mejillón han sido las mareas rojas. La primera conocida se detectó en 1976, y desde 1981 opera en Galicia un completo control de las rías que permite detectar la aparición de estas situaciones cerrando a la extracción de mejillón las zonas afectadas.

Pese a este riguroso control de la Administración, la publicidad alarmante en prensa, radio y televisión afectó gravemente el consumo de mejillón en los últimos años. Actualmente un mejor trato de la información y una mayor discreción por parte de las autoridades parecen paliar las negativas consecuencias.

Mejoras posibles en la comercialización

España en particular, dispone de un número importante de comercializadores de mejillón que abastecen diariamente a los distintos segmentos del mercado nacional. Es difícil conseguir un número de comercializadores de marisco tan especializado como en Galicia. Ahora bien, desde su aparición, la modernización de los modos y maneras de comercializar no variaron significativamente, y los comercializadores que sucesivamente se fueron incorporando a la actividad se acomodaron a las formas y maneras de los existentes, tal como reconocíamos respecto al inmovilismo en la presentación del producto y de otros aspectos del marketing.

⁴⁶ La autoridad competente establecerá un sistema de control sanitario para comprobar que se cumple con lo establecido en la legislación vigente (capítulo VI Real Decreto 308/1993 de 26 de febrero). En el caso de Galicia el mejillón que se comercializa sólo puede producirse en las zonas que define claramente la Consellería de Pesca, Marisqueo y Acuicultura de la Xunta de Galicia en la Orden de 29 de julio de 1993. Es la propia Consellería la que controla las zonas de producción para garantizar la idoneidad de los productos extraídos de cada zona.

Tal vez el mejillón sea uno de los pocos productos que Galicia pueda producir de manera competitiva para un mercado que hoy está no saturado. Habiendo limitado nuestra producción sin hacer los esfuerzos necesarios y convenientes para situar esta producción en el mercado, está dando lugar a que los demás países aumenten su producción de mejillón como están haciendo para cubrir el mercado actual ocupando un sector productivo que se podría satisfacer con la producción de nuestro sector.

Para comercializar mejor el mejillón hay que tener presente que desde antes de colocar la semilla de mejillón en el mar, desde la idea de plantar o producir mejillón, todo es marketing, todo va dirigido al mercado, todo paso condiciona el posterior, no empieza la comercialización cuando el mejillón se oferta en primera venta, empieza cuando se toma la decisión de poner una batea en explotación.

Es importante señalar que esta idea, de considerarla válida, ha de ser asumida por el sector y por la Administración y se ha de poner en práctica. Dado el volumen de la producción y el número de productores es difícil, para una sola empresa, establecer la definición de productos en un mercado tan amplio con acciones de marketing que defiendan el producto, debido a la competencia de precios tan brutal a que se verá sometida por una oferta indiscriminada en cantidad y calidad.

Finalmente, es importante señalar que el Consejo Regulador del Producto Gallego de Calidad- Mejillón de Galicia, debería acometer las siguientes actividades:

- El lanzamiento del mejillón de calidad, como producto diferenciado, marcado, garantizado y de calidad contrastada.
- La puesta en funcionamiento de un control de calidad externo.
- La elaboración de programas específicos de calidad para la producción y comercialización del mejillón.
- La búsqueda de nuevas presentaciones del producto y su mecanización.
- Dotarlo de la personalidad necesaria para que, dado su carácter intersectorial, pueda constituir un grupo que lleve a cabo las reformas necesarias en el sector.

f) La comercialización del mejillón transformado

Características del subsector transformador

Hablar del subsector transformador en la actualidad, es hablar de la industria conservera, pues del total del mejillón canalizado a través de los cocederos la gran mayoría se destina a la conserva, quedando, como antes decíamos, aproximadamente un 8% comercializado congelado.⁴⁷

La industria conservera está padeciendo un proceso de reconversión natural, que en los diez últimos años hizo desaparecer en todo el Estado alrededor de 230 empresas con la correspondiente pérdida de puestos de trabajo; no obstante el proceso aún no ha finalizado.

Una de las características de las sociedades de esta industria es el carácter familiar de la propiedad y de la gestión, y ello explica en cierta medida su anquilosamiento, aspecto global que se concreta en la gestión y en las acciones comerciales. Así, como antes decíamos, el proceso de racionalización de plantas se está produciendo de forma natural, sin planificación de las acciones, ni siquiera voluntad de los agentes, ya que no se da concentración para aprovechar economías de escala, sino desaparición de entidades. Y en el aspecto comercial, desde la presentación de los productos, investigación, ampliación de mercados, innovación de oferta, promociones, etc, salvo excepciones de industrias profesionalizadas y de gran tamaño, se virtualizan por su inmovilismo. Así se constatan y permanecen las actitudes comerciales sin proyección hacia el mercado, de mayor valor añadido, sino dirigidas a obtener menor valor de compra como medio de buscar la competitividad.

En la actualidad se están observando empresas conserveras que están adecuadamente dotadas de personal laboral y ejecutivo, con modernización de gestión, iniciativa

⁴⁷ Se estima que la actividad de transformación ocupa en Galicia cerca de 70 empresas que generan un empleo del orden de los 18.000 puestos de trabajo.

comercial, etc, potenciadas por la Asociación Nacional de Fabricantes de Conservas en su dinámica de modernizar el subsector.

Quizás una de las medidas que debería afrontar la Asociación de Fabricantes sería registrar un marchio que diferencie el origen del mejillón que comercializa, ya que las importaciones de vianda de mejillón congelada que procesan posteriormente, está desvirtuando el prestigio de la conserva elaborada con mejillón gallego. Estas importaciones generan además malestar en el sentido de que parte de la tributación que unos soportan se canalizan hacia este subsector a través de subvenciones, lo que hace ininteligible tal actitud.

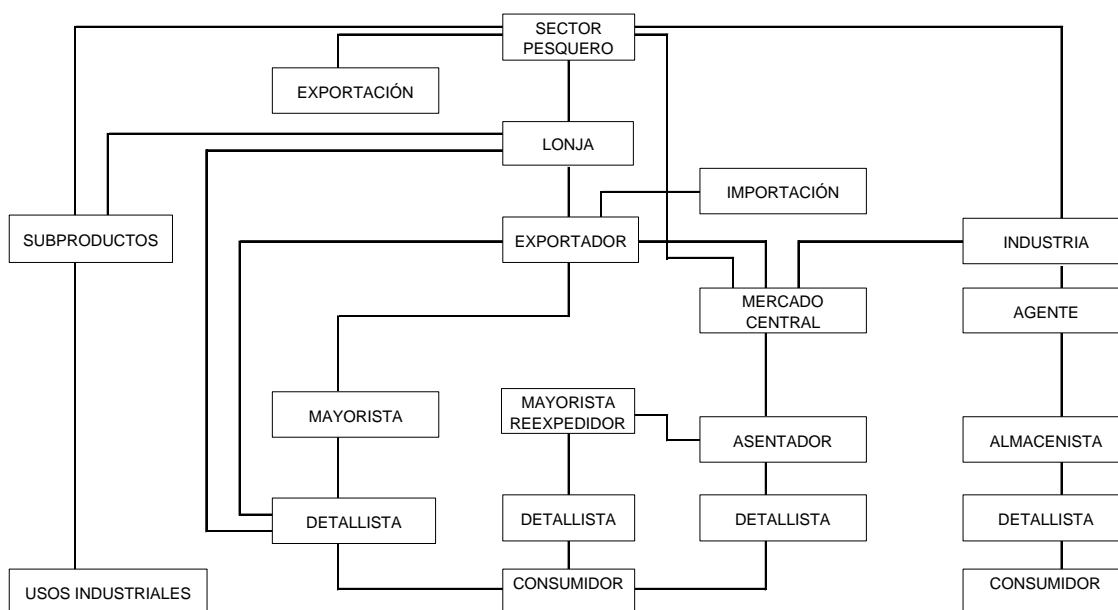
CAPITULO VI. COMERCIALIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LOS PRODUCTOS PESQUEROS

1. INTRODUCCIÓN

Una vez finalizada la actividad extractiva, se inicia lo que podríamos denominar el primer eslabón de la cadena de transformación y comercialización de los productos capturados, que finaliza cuando el producto llega al consumidor final. El primer paso de este proceso puede tener lugar en la propia embarcación, mediante algún tipo de transformación, o en tierra. En este caso, el pescado fresco puede destinarse directamente al consumo o bien puede tener como destino alguna industria de transformación. Los productos que llegan al consumidor final, frescos, congelados o transformados, pueden tener una procedencia nacional o comunitaria o bien pueden ser productos de importación. En el cuadro VI.1 se presenta un esquema simplificado de los canales para la comercialización del pescado. En el cuadro VI.2 se presentan los principales datos de capturas, importaciones, exportaciones, consumo y valor económico de la producción.

Al tratarse de productos destinados en su mayor parte a la alimentación humana, ser perecederos, producirse lejos del ámbito territorial nacional y estar sometidos a un régimen de libertad comercial en el ámbito del comercio exterior, requieren unas especificidades en materia de controles e inspecciones que difieren de las que se aplican a otros tipos de productos de consumo. Esas circunstancias hacen que la legislación comercial en materia de productos pesqueros sea muy extensa y compleja. Al mismo tiempo, esa misma complejidad es, en ciertos aspectos, generadora de problemas. De todo ello se hablará a continuación.

CUADRO VI.1
CANALES DE COMERCIALIZACIÓN DEL PESCADO



CUADRO VI.2
DATOS SOBRE PRODUCCIÓN, CONSUMO Y COMERCIO DE LOS PRODUCTOS PESQUEROS DEL AÑO 1993 (ESPAÑA)

	Toneladas	Valor económico (millones de pesetas)
Capturas	1.163.541	269.367
Exportaciones	356.389	97.496
Consumo de capturas propias	806.852	171.871
Importaciones	856.551	304.505
Consumo total	1.663.403	476.376
Consumo por habitante: 42 Kg/año		
Valor añadido (valor final de mercado): 1,5 billones de pesetas		
Aportación al PIB nacional: cerca del 2%		

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Dirección General de Aduanas

2. EL REGLAMENTO BASE DE MERCADOS

El Reglamento CEE 2142/70 del Consejo⁴⁸, que entró en vigor el 1 de febrero de 1971, creó la Organización Común de Mercados (OCM). El Reglamento CEE 3759/92 del Consejo⁴⁹, modificado parcialmente por los Reglamentos CEE 1891/93 y 3618/94 del Consejo⁵⁰, actualmente en vigor, constituye la cuarta versión de la Organización Común de Mercados (OCM) en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, que comprende normas sobre comercialización, régimen de precios, Organizaciones de Productores y régimen de intercambios comerciales.

a) Normas de comercialización

A efectos de comercialización de los productos pesqueros se pueden distinguir dos grupos de normas: las relativas al control de *calidad comercial* y las que se refieren a la *calidad sanitaria*. Las primeras son las que suelen recibir la denominación específica de *normas de comercialización* y de ellas se hablará en el presente subepígrafe, dejando las sanitarias para otro posterior, por cuanto que estas últimas no reciben un tratamiento directo, sino indirecto, en el Reglamento que crea la OCM de los productos pesqueros.

Este Reglamento, denominado habitualmente “Reglamento Base de Mercados”, establece que las normas de comercialización *podrán referirse especialmente a la clasificación de categorías de calidad, tamaño o peso, al embalaje y a la presentación, así como al etiquetado*, de forma tal que las mismas deben definir los criterios mínimos de calidad de los productos de la pesca, como requisito de comercialización. Su importancia reside en que no sólo son de aplicación a los productos comunitarios, sino a los de importación. En todo el proceso de verificación de la calidad comercial de los productos pesqueros se superponen varios niveles de comprobación, como se verá a continuación.

⁴⁸ DOCE n° L 236 DE 27. 10 1970

⁴⁹ DOCE n° L 388 de 31.12. 1992

Clasificación de categorías

Una primera faceta supone la comprobación del cumplimiento de la reglamentación en materia de normas comunes de comercialización y su inspección se concentra en el reconocimiento de las especies, lo cual no suele tener dificultades cuando se trata de productos vivos y frescos en que la definición de los niveles de calidad se basa en criterios organolépticos para definir las características de frescura de los mismos. Sin embargo, se presentan algunos problemas de identificación de especies en determinados casos en que los productos han sufrido alguna transformación industrial como el anillado, fileteado o las conservas. El problema de las dificultades en la identificación de especies transformadas puede acarrear consecuencias en materia de fraudes, ya que se puede incurrir en la comercialización de especies distintas de las que se señalan en el envase del producto.

En consecuencia existe una primera necesidad de profundizar en los estudios y la metodología de los sistemas de inspección de los productos que puedan presentar esta problemática.

Tamaño o peso

A las categorías de frescura a que se ha aludido antes se superpone una clasificación por talla, a la que se añade una definición de la presentación del pescado, lo que permite definir las diferentes categorías de productos (entero, eviscerado, etc.).

Este procedimiento constituye no sólo el objetivo esencial de la normalización, sino también el soporte de la política de precios, de la que se hablará en el siguiente punto, puesto que a cada categoría de producto se le asigna un coeficiente que refleja su valor comercial en función de su calidad.

Por otra parte, la normativa de la Organización Común de Mercados (OCM) debería clarificar la relación entre las tallas comerciales y las biológicas con el fin de facilitar y

⁵⁰ DOCE nº L 172 de 15.7. 1993 y DOCE nº L 350 de 31. 12. 1994

reforzar la eficacia de los controles. El Reglamento establece que la talla denominada comercial, expresada en peso, es la que corresponde a la categoría comercial más pequeña. La talla biológica, sin embargo, corresponde a la longitud mínima del ejemplar, una de las medidas técnicas de la política de conservación y gestión de los recursos.

Al carecerse de una norma que relacione ambas tallas puede ocurrir que el peso mínimo admitido no corresponda a la longitud autorizada para cada ejemplar, debido a que, frecuentemente, dos ejemplares del mismo tamaño tienen peso distinto.

Envasado, etiquetado y presentación

También son de aplicación a los productos de la pesca las normas de etiquetado, envasado y capacidad de los envases que, con carácter general, se aplican a todos los productos alimenticios transformados. La norma comunitaria general tiene su origen en la Directiva 79/112/CEE del Consejo⁵¹, la cual ha sido modificada y ampliada en varias ocasiones⁵². A nivel nacional estas especificaciones normativas se regulan por el Real Decreto 212/1992⁵³, de 6 de marzo, y su modificación efectuada por el Real Decreto 930/1995⁵⁴, de 9 de junio.

El principio general que inspira toda esa normativa es el de que el etiquetado y las modalidades de realizarlo no deben inducir a error al comprador, quedando excluidos de esta norma los productos destinados a ser exportados a terceros países. Se fijan unas normas sobre el contenido obligatorio de la información que debe reflejarse en la etiqueta: cantidad de producto en peso o volumen, ingredientes, aromas, denominación de venta del producto, etc.

⁵¹ Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (DO CE nº L 33 de 8. 2. 1979).

⁵² Directivas del Consejo 89/107/CEE (DOCE nº L 33 de 8. 2. 1989); 89/395/CEE (DOCE nº L 186 de 30. 6. 1989); 89/396/CEE (DOCE nº L 186 de 30. 6. 1989) 91/72/CEE (DOCE nº L 142 de 11. 2. 1991); 91/238/CEE (DOCE nº L 107 de 27. 5. 1991) y 93/102/CEE (DOCE nº L 291 de 25. 11. 1993).

⁵³ (BOE 24. 3. 1992)

Estos tres importantes aspectos de la comercialización y transformación de los productos pesqueros que, como se ha visto, son causa de una profusa normativa, son de obligado cumplimiento para todos los productos que se comercialicen en los mercados de la Unión Europea, tanto los de producción comunitaria como los de importación.

En resumen, se detecta una necesidad de mejorar los controles y las condiciones en que tales importaciones se producen; y ello a efectos de evitar situaciones de competencia desleal que perjudiquen a los productos comunitarios y favorezcan la comercialización de los procedentes de países terceros. De esta cuestión se hablará con más detalle más adelante al analizar el régimen de intercambios de los productos pesqueros.

b) Las Organizaciones de Productores

El Reglamento Base de Mercados define la Organización de Productores como *cualquier organización o asociación de organizaciones reconocida, constituida por iniciativa de los productores con el fin de adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio racional de la pesca y la mejora de las condiciones de venta de su producción.*

Las Organizaciones de Productores, estableciendo normas en materia de producción y comercialización, deberán adaptar la oferta a las exigencias del mercado con el fin de asegurar un nivel de renta para todos los que intervienen en el proceso productivo. Estas normas podrán extenderse al conjunto de no afiliados, contribuyendo a sufragar los gastos que se produzcan por la aplicación del régimen citado. Sin embargo, el Consejo de la Unión Europea considera que es necesario limitar el importe de las ayudas que perciben las Organizaciones de Productores y conferirles un carácter transitorio y decreciente con el fin de fomentar la responsabilidad financiera de los productores.

⁵⁴ (BOE 20. 7. 1995)

Las Organizaciones de Productores podrán intervenir en el mercado a través de un régimen de precios cuando algunos productos no alcancen un precio mínimo, percibiendo por ello la compensación financiera correspondiente. Esta compensación se hace extensiva también al conjunto de no afiliados y se limitará a las producciones relacionadas con las cuotas asignadas.

Estos mecanismos de intervención de las Organizaciones de Productores, aunque en determinados casos se utilicen, no son operativos debido, entre otras razones , a la internacionalización del mercado y a la práctica consentida de la competencia desleal.

El Reglamento contiene también una serie de normas relativas al funcionamiento y reconocimiento de dichas organizaciones a efectos de poder ser beneficiarias de las ayudas comunitarias tanto para su constitución como las que se establezcan en el marco de la política de precios establecida en el propio Reglamento Base de Mercados. En el cuadro VI.3 se presenta el número de organizaciones y asociaciones de organizaciones de productores que existen en la Unión Europea. Se puede observar que España es el país que tiene un mayor número de organizaciones reconocidas, seguido de Francia y Alemania.

CUADRO VI.3

NUMERO DE ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES (00PP) Y ASOCIACIONES DE ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES (AAOO) EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

A: Pesca de gran altura. B: Pesca de altura. C: Pesca costera. D: Pesca costera local. E: Otras pescas

PAÍS	OO	AA	Total	A	B	C	D	E	A	A	B	C	D	B	C	B	A
	PP	OO		B	C	C	D	E	C	D	C	B	D	E	D	C	E
Bélgica	1		1											1			
Dinamarca	3		3				2							1			
Alemania	23	3	26		1	12	12	1									
Grecia	3		3				3										
España	37		37	7		4	4	9	2		1	3		5	1	1	
Francia	28	2	30	1	6	6	11	4				1				1	
Irlanda	4		4			1	2	1									
Italia	19		19		1	1	16	1									
P Bajos	7		7				2	2									3
Portugal	17		17			1	8	1	1			6					
Suecia	4		4				2					1	1				
Reino U.	19		19		6	7	6										
Total	165	5	170	8	14	32	68	19	2	1	1	11	1	7	1	2	3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos contenidos en la Información nº 96/C 85/02 sobre la lista de organizaciones de productores reconocidas en el sector de la pesca y de la acuicultura (Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 22 de marzo de 1996).

A la vista de estos datos, y dado el carácter común de la política pesquera, cabe pensar en la conveniencia de una concentración de estas Organizaciones en algún tipo de

Asociación o Federación de ámbito europeo, por subsectores de productos pesqueros, a iniciativa del propio sector y con el apoyo de la Administración para defensa de sus intereses mutuos. Este proyecto va a resultar muy difícil de lograr debido a los distintos intereses entre los subsectores de los distintos Estados miembros; pero el resultado final puede ser muy positivo para aunar esfuerzos en defensa de la competitividad y del mercado comunitario.

c) El régimen de precios

Para el mercado comunitario, y en materia de precios, el Reglamento Base de Mercados establece dos precios institucionales: el de orientación y el de retirada. El primero se fija al comienzo de cada campaña para cada uno de los productos sometidos a la OCM y sirve para determinar los niveles de precios para las intervenciones en el mercado. El segundo es el precio por debajo del cual no se podrán vender los productos de los afiliados a las organizaciones de productores, las cuales tienen la función de llevar a cabo las intervenciones de los productos que se retiren del mercado que no se hubieran podido vender.

En el marco de esta política de precios existen una serie de ayudas y compensaciones financieras que se conceden por los productos retirados del mercado y que se comercialicen con fines que no sean el consumo humano. También se conceden ayudas al almacenamiento privado y otras ayudas globales a las organizaciones de productores que efectúen determinadas intervenciones con productos de alto valor comercial para evitar su destrucción.

El funcionamiento del sistema permite deducir que, en teoría, existe una regulación aceptable del régimen de precios. Sin embargo, en la práctica no resulta efectivo ni suficiente para organizar y estabilizar el mercado y no es capaz de afrontar eficazmente los problemas que se derivan, entre otros, del régimen de intercambio con terceros países.

d) El régimen de intercambios

En materia de intercambios comerciales, se dispone de un sistema de vigilancia de las importaciones, mediante la fijación anual de precios de referencia y de unas medidas de urgencia que, según estipula el artículo 24 del Reglamento CEE n° 3759/92, sólo se pueden adoptar cuando el mercado de uno o varios productos experimenta o corre peligro de experimentar, debido a exportaciones o importaciones, graves perturbaciones. Se encomienda al Consejo la adopción de normas detalladas para la aplicación de estas medidas.

Los precios de referencia constituyen, en circunstancias normales, un sistema de vigilancia de las importaciones centrado en el factor precio. Este sistema puede transformarse en mecanismo de salvaguardia cuando el precio franco frontera del producto importando sea inferior al de referencia y se importen grandes cantidades de aquél. En esta situación, las importaciones pueden someterse, a juicio de la Comisión, al precio de referencia transformado en precio mínimo, y se pueden restablecer derechos de aduana o la imposición de tasas o gravámenes compensatorios. Sin embargo, en pocas ocasiones, la Comisión pone en marcha este mecanismo.

Cada caso depende del producto de que se trate. No obstante, tales medidas sólo pueden adoptarse si se respeta el artículo XI del GATT y, en la práctica, la realidad es que la situación de crisis se suele reflejar en un aumento importante de las retiradas en el mercado comunitario, como consecuencia de un fuerte aumento de las importaciones.

En cuanto a la cláusula de salvaguardia prevista en el Reglamento Base de Mercados para situaciones especiales de perturbaciones graves en el mercado, también debe estar de acuerdo con las disposiciones del GATT, artículo XIX, que exige que antes de su puesta en marcha se realicen las consultas al resto de las partes, permitiendo la posibilidad de represalias en el caso de incumplimiento o falta de acuerdo. En consecuencia, la decisión de aplicación de esa cláusula de salvaguardia requiere un exhaustivo análisis económico, jurídico y político de las circunstancias.

e) Valoración general del Reglamento Base de Mercados

Los instrumentos explícitos que presenta la Organización Común de Mercados para paliar las crisis en los mercados son muy limitados. En primer lugar, están las intervenciones en el mercado vía retirada, aplazamiento o congelación de los productos, que tienen un alcance reducido. En segundo lugar, están las imposiciones del precio de referencia y mecanismos conexos a las importaciones de determinados productos en determinadas circunstancias; mecanismo que tampoco resuelve los problemas de desestabilización de los mercados.

Otra carencia importante que afecta al Arancel Aduanero Común, es su falta de adecuación a las “especies sensibles” consideradas por la Unión Europea. La ausencia de posiciones estadísticas para las especies relevantes, las cuales quedan asimiladas a las demás en el TARIC (Tarifa Aduanera del Régimen de Intercambios Comerciales), impide realizar un seguimiento de su comercio y reduce el impacto del control normativo que se ejerza.

La problemática del régimen de precios está ligada a la inoperancia del precio de orientación intracomunitario y de referencia establecido en la Organización Común de Mercados (OCM) para la importación de productos pesqueros. Este procedimiento es ineficaz, por la imposibilidad de controlar el verdadero importe cotizado de las transacciones comerciales, dejando así una puerta abierta a la práctica de la competencia desleal. En este ámbito, el sector pesquero reivindica tanto el reconocimiento de que se encuentra permanentemente perturbado, como la necesidad de su normalización.

Un importante pilar de la Organización Común de Mercados es el relativo a las normas sobre tamaño, peso, envasado, presentación y etiquetado de los productos pesqueros. En principio, la normativa establece la posibilidad de realizar inspecciones “in situ” en cualquiera de las fases de transporte o comercialización. Pero la falta de rigor en su cumplimiento lleva a situaciones de fraude que perjudican tanto a los productores que la cumplen como a los consumidores.

3. MEDIDAS SANITARIAS Y DE CALIDAD

Uno de los primeros controles a que se someten los productos pesqueros son aquellos cuya finalidad es asegurar la sanidad de los productos y, por consiguiente, la salud del consumidor. A tal respecto, la legislación es de ámbito comunitario y contempla aspectos que van desde las condiciones higiénico-sanitarias relativas a los procesos de producción y manipulación de los productos pesqueros, hasta cuestiones específicamente sanitarias como la microbiología y límites de metales pesados.

a) Las normas

La Directiva 91/493/CEE⁵⁵ de la Unión Europea, establece las normas sanitarias aplicables a la producción y puesta en el mercado de los productos pesqueros destinados al consumo humano. Establece un listado de requisitos a cumplir en todas las fases que van desde la captura y manipulación en el buque-factoría, hasta el almacenamiento, transporte en tierra y transformación para su comercialización.

Hay que reconocer que la Directiva mencionada establece con un alto grado de detalle los requisitos a cumplir en cada una de las fases de la producción, transformación y comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura que, en resumen, comprenden los siguientes:

- 1). En los buques factoría se establecen una serie de requisitos relativos a:
 - La construcción y el equipo del buque factoría, los cuales deberán disponer de:
 - a) espacios y equipos adecuados para la recepción, almacenamiento, transporte y tratamiento de los productos, b) dispositivos en materia de

⁵⁵ A nivel nacional, la trasposición de la Directiva 91/493/CE (DOCE nº L 268 de 24. 9. 1991), modificada en su anexo por la Directiva 95/71/CE del Consejo, de 22. 12. 1995 (DOCE nº L 332 de 30. 12. 1995), se ha realizado mediante el Real Decreto 1437/1992, de 27 de noviembre, por el que se fijan las normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de los productos pesqueros y de la acuicultura (BOE 13. 1. 1993). Las normas sanitarias aplicables a la producción y puesta en el mercado de los moluscos bivalvos están contenidas en la Directiva 91/492/CEE (DOCE nº L 268 de 24. 9. 1991).

ventilación, iluminación, circuitos hidráulicos, etc. en los lugares en los que se lleve a cabo la transformación, congelación y preparación de los productos pesqueros, c) equipos de refrigeración suficientemente potentes en aquéllos buques factoría que congelen los productos pesqueros.

- La higiene en la manipulación y almacenamiento de los productos pesqueros, lo cual supone disponer de personal cualificado que se responsabilice de la aplicación de prácticas correctas en la elaboración de los productos pesqueros, así como de otras condiciones generales de higiene aplicables a los locales, materiales, personal, etc.
- 2) Durante y después del desembarque se exigen una serie de requisitos a los equipos de embarque y desembarque, así como una serie de condiciones a los locales en que los productos pesqueros sean expuestos para su venta (mercados de subasta y mayoristas): estar cubiertos, equipados con sanitarios, dispositivos de limpieza, cámaras frigoríficas para el almacenamiento de los productos, etc.
 - 3) A los establecimientos en tierra se les exigen unas condiciones generales relativas a la disposición de los locales y dotación de material (iluminación, instalaciones de frío, sistemas adecuados de ventilación, etc.) y otras condiciones generales de higiene aplicables a los locales, materiales y al personal.
 - 4) La manipulación en tierra de los productos pesqueros está exhaustivamente regulada por categorías de productos: frescos, congelados, descongelados y transformados. Se regulan las condiciones en que deben realizarse el almacenamiento y las operaciones de congelación, descongelación y transformación de los productos. En el caso de los productos transformados se regulan los requisitos exigibles a las conservas, ahumado, salazón, cocción de moluscos y crustáceos y pulpa de pescado. También se establecen los requisitos relativos a la presencia de parásitos.
 - 5) Embalaje, almacenamiento, transporte y los requisitos de identificación están también regulados en la Directiva mencionada, cerrando con ello la normativa sanitaria que se proyecta en todo el proceso de comercialización.

Todo lo expuesto en los párrafos anteriores da una idea de la gran importancia de la normativa sanitaria en materia de comercialización y transformación de los productos pesqueros. Un aspecto igualmente importante, contenido en la Directiva 91/493, es el relativo a los productos de importación, para los cuales se utiliza el principio general de aplicarles disposiciones equivalentes a las que se refieren a la producción y puesta en el mercado de los productos comunitarios.

b) Los controles

En España, las diferentes Administraciones Públicas tienen competencias distintas, pero complementarias, en el campo de la comercialización de los productos de la pesca. Si se trata de producciones españolas o comunitarias, el control sanitario depende de los inspectores de las Comunidades Autónomas. En el caso de importaciones, la competencia recae en los inspectores del Ministerio de Sanidad y Consumo. Por su parte, el control de calidad comercial, es decir, de las normas comunes de comercialización establecidas en el Reglamento Base de Mercados, corresponde al Servicio de Inspección y Vigilancia del Comercio Exterior, SOIVRE.

En materia de control, se prevé que los criterios organolépticos se apliquen al examen de los productos en función de los criterios que rigen la reglamentación comercial del mercado; es decir, se rigen por las disposiciones del Reglamento Base de Mercados por el que se crea la Organización Común de Mercados, quedando los controles químicos y microbiológicos incorporados a la reglamentación sanitaria.

En la práctica, el control organoléptico al que se alude en la normativa sobre comercialización, no constituye una frontera entre el campo comercial y el campo sanitario, por lo que sería deseable que la inspección comercial y la sanitaria convergieran en la realización de los controles.

c) Aplicación a las importaciones

En la Directiva 91/493/CEE sobre condiciones sanitarias de los productos pesqueros, se establece que las condiciones particulares de importación se fijarán para cada país tercero o grupo de terceros países en función de la situación sanitaria de los mismos; a cuyo efecto, los expertos de la Comisión y de los Estados miembros efectuarán controles in situ.

La puesta en práctica de esta medida se suele realizar mediante Decisión de la Comisión de la Unión Europea, por la que se adoptan las condiciones particulares de importación de productos de la pesca originarios de cada país tercero, cuyo contenido refleja:

- La autoridad competente del país tercero, reconocida por la Unión Europea para comprobar y certificar la conformidad de los productos de la pesca con los requisitos de la Directiva 91/493/CEE .
- Las condiciones que deberán cumplir los productos de importación, que suelen referirse a la obligación de estar acompañados de un certificado sanitario original numerado, proceder de establecimientos o buques factoría autorizados y estar identificados con el número de autorización del establecimiento de origen o del buque factoría.

La ventaja de reconocer y aceptar las certificaciones que acompañan a los productos desde sus países de procedencia está en el hecho de que no se necesitan, en el ámbito comunitario, grandes dispositivos de inspección y control sanitarios por parte de las autoridades comunitarias o nacionales. A pesar de ello, se detectan cantidades importantes de productos importados que acceden a los mercados comunitarios sin los controles necesarios. En concreto, el producto que accede al mercado comunitario por vía terrestre o aérea no está sujeto a los mismos controles sanitarios y de calidad que el que se desembarca en los puertos comunitarios, cuando debería estarlo si se cumplieran estrictamente las normas sobre control sanitario y de calidad.

Las consecuencias que ello acarrea son bien fáciles de deducir:

- 1) Se produce una discriminación en el trato que se da a las mercancías según el medio de acceso utilizado para su introducción en el mercado comunitario.
- 2) Dado que en muchas ocasiones los precios del pescado importado son bastante bajos, se están consintiendo prácticas de *dumping*, contrarias a los principios de la libre competencia.

4. EL COMERCIO EXTERIOR

a) Introducción

El mercado español de productos de la pesca se caracteriza por su estabilidad y por una demanda bien consolidada, debido a los hábitos tradicionales de consumo y a la gran variedad de especies y tipos disponibles: el consumo de productos pesqueros en España supera los 42 kilos por habitante y año. Sin embargo, la producción nacional no es suficiente para hacer frente a esa demanda de consumo, necesitando realizar importaciones de cantidades muy importantes de dichos productos, que superan al volumen de exportaciones.

Por otra parte, el déficit de producción que está padeciendo nuestro país desde la década de los años setenta como consecuencia de la pérdida de caladeros históricos y la aportación de nuestra flota a empresas mixtas, han hecho que la balanza comercial de nuestro sector haya pasado de un superávit a un déficit crónico con un crecimiento anual acumulativo de alrededor del 20%, como se puede observar en los cuadros **V.4** y **V.5** en donde se ha representado la evolución del comercio exterior español para el periodo 1986-1995.

Otra de las características del mercado español es su dependencia de las importaciones. El capítulo pesquero representa el primer sector en valor de las importaciones de la balanza agroalimentaria. En los últimos años, la tasa de cobertura de este comercio está

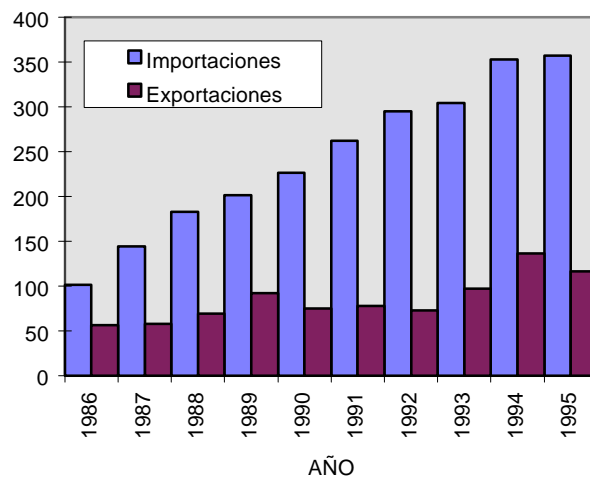
situada en niveles muy bajos⁵⁶ debido, no sólo a unas mayores importaciones, sino también a la tendencia a importar especies más cotizadas en el mercado internacional.

⁵⁶ En los cinco últimos años la tasa de cobertura no ha superado la cifra del 40%: 33% en 1990; 30% en 1991; 25% en 1992; 32% en 1993 y 39% en 1994 según datos de la Dirección General de Aduanas.

CUADRO VI.4

BALANCE DEL COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS PESQUEROS

MILLONES DE PESETAS										
AÑO	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Importac	101.052	143.927	183.406	201.442	226.184	262.114	295.616	304.555	353.131	357.028
Exportac	55.893	58.469	69.180	91.729	75.588	78.427	72.816	97.496	136.381	116.367

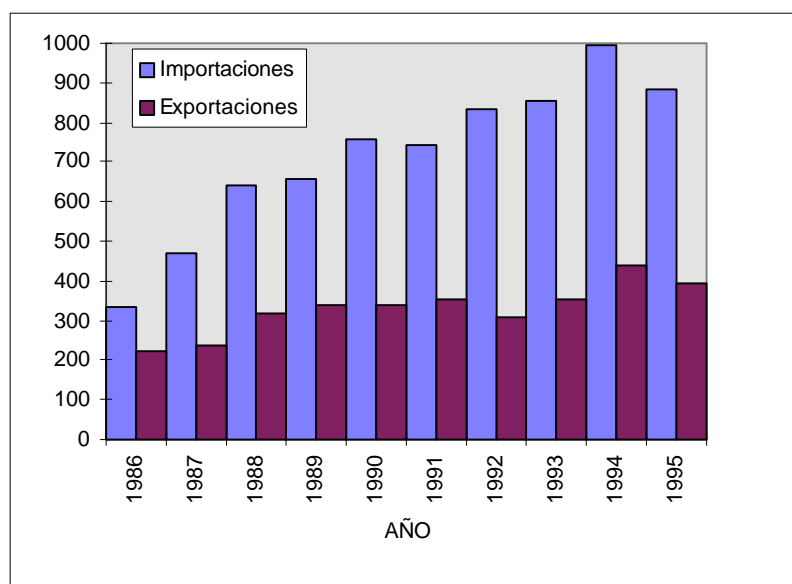


Fuente: Dirección General de Aduanas

CUADRO VI.5

BALANCE DEL COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS PESQUEROS

		TONELADAS									
AÑO		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Importac		333.106	471.648	673.653	658.531	760.094	740.634	833.264	856.551	997.854	882.725
Exportac		222.790	237.617	317.378	340.033	336.589	355.882	307.766	356.389	437.240	395.546



Fuente: Dirección General de Aduanas

El 32% de las importaciones españolas en volumen y el 38% en valor, proceden de la Unión Europea. El resto procede de países terceros, encabezando la lista Marruecos, seguido de Argentina, Namibia y Chile. Por tipo de producto, es el pescado congelado, seguido del fresco y los moluscos los que presentan mayores cifras de importación en volumen. En lo que se refiere al valor, es el grupo de los mariscos el que contribuye en mayor medida al déficit comercial de estos productos.

En cuanto a las exportaciones, la mayor parte de éstas se dirigen a los países de la Unión Europea, los cuales absorben el 66% del volumen y el 63% del valor. Fuera de la Unión

Europea, nuestros destinos más importantes en volumen son Japón, Tailandia y los Estados Unidos.

Aunque la entrada en la Comunidad Económica Europea facilitó la exportación de productos pesqueros españoles, la producción nacional es insuficiente para la fuerte demanda del mercado interior y, por consiguiente, no existe suficiente oferta para la exportación.

Esta panorámica general que se ha presentado en los párrafos anteriores se va a desarrollar en lo que sigue, al objeto de poder describir y analizar los factores que condicionan el mercado y de proponer orientaciones encaminadas a una reducción del déficit de nuestra balanza comercial, cuya tasa de cobertura ha perdido más de quince puntos en los últimos ocho años.

b) La balanza comercial de los productos pesqueros

En el cuadros VI.6 y VI.7 se presenta la evolución del comercio exterior de los productos pesqueros, en donde se han presentado los valores de los flujos comerciales en relación con los países de la Unión Europea y los correspondientes a terceros países. Tanto las importaciones como las exportaciones experimentan crecimiento en el periodo 1986-1995; si bien las diferencias entre unas y otras son muy acusadas.

Para la comparación de los datos de importaciones y exportaciones debe tenerse en cuenta que desde 1995 existen tres nuevos Estados miembros de la Unión Europea y en tal sentido resulta procedente, sólo a efectos de este análisis de la evolución de aquéllas, considerar a Austria, Suecia y Finlandia como países terceros.

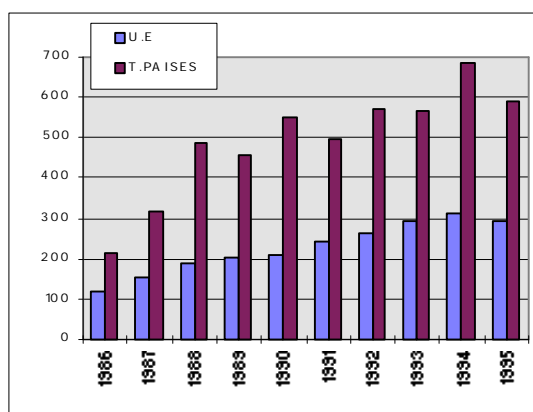
CUADRO VI.6

EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES ESPAÑOLAS DE PRODUCTOS PESQUEROS

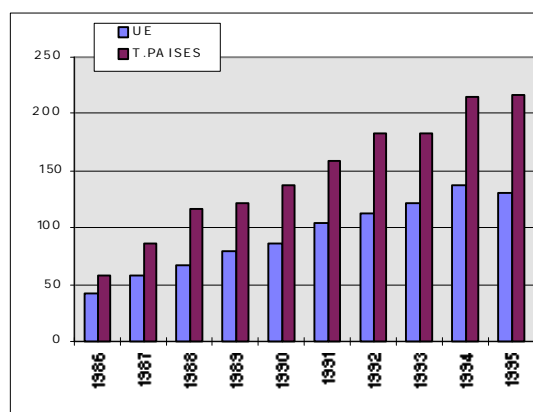
AÑO	TONELADAS		MILLONES PTAS	
	U.E	T.PAISES	UE	T.PAISES
1986	117.739	215.367	43.065	57.986
1987	153.412	318.236	58.729	86.197
1988	187.640	486.013	67.553	115.853
1989	202.037	457.494	79.886	122.556
1990	209.114	550.980	87.624	138.560
1991	243.108	497.526	12.931	159.183
1992	263.926	569.338	112.116	183.500
1993	290.964	565.605	121.820	182.735
1994	313.843	684.011	138.192	214.938
1995(a)	290.746	591.975	131.363	217.665
1995(b)	291.147	591.578	131.595	217.433

(a) Datos para U.E a doce Estados miembros. (b) datos para U.E a quince (incluye Austria, Suecia y Finlandia)

MILES DE TONELADAS



MILES MILLONES PTAS



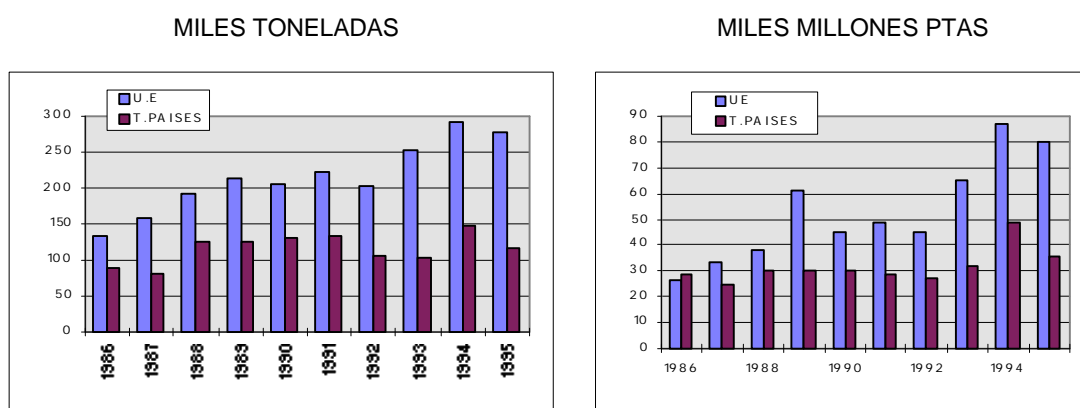
En la representación gráfica se han utilizado los datos (a) Fuente: Dirección General de Aduanas

CUADRO VI.7

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS DE PRODUCTOS PESQUEROS

	TONELADAS		MILLONES PTAS	
	U.E	T.PAISES	UE	T.PAISES
1986	132.490	90.300	26.083	29.810
1987	157.452	80.165	33.060	25.409
1988	191.584	125.794	38.778	30.401
1989	214.043	125.990	61.401	30.328
1990	205.242	131.347	45.604	29.983
1991	223.883	131.999	49.022	29.404
1992	202.480	105.286	45.690	27.125
1993	254.065	102.324	65.394	32.101
1994	291.155	146.085	87.339	49.041
1995(a)	278.004	117.542	79.765	36.602
1995(b)	278.205	117.343	79.894	36.473

(a) Datos para U.E a doce Estados miembros. (b) datos para U.E a quince (incluye Austria, Suecia y Finlandia)



Fuente: Dirección General de Aduanas

1. Importaciones en el periodo 1986-1995

La evolución de las importaciones tiene una trayectoria distinta según se trate de productos comunitarios o procedentes de terceros países. En el primer caso es ligeramente creciente y bastante uniforme en el periodo 1986-1995, observándose un ligero descenso en este último año con respecto a 1994. Sin embargo, las importaciones procedentes de terceros países sufren un crecimiento mucho mayor y menos uniforme.

En 1986 se importaron 117.739 toneladas procedentes de los once países que, junto con España, constituían la Unión Europea y en 1994 se alcanzó la cifra de 313.843 toneladas, lo que supone un incremento del 166,5%. En 1995 se importaron 290.746 toneladas de esos once países, lo que representa un descenso del 7,3% con relación al año anterior y un incremento del 146,9% con respecto al año de nuestro ingreso en la Comunidad Económica Europea. Las 401 toneladas importadas en 1995 de los tres nuevos Estados miembros (Austria, Suecia y Finlandia) elevan la cifra de importaciones comunitarias a 291.147 toneladas.

El volumen de las importaciones procedentes de terceros países ha experimentado un crecimiento del 217,6% en el periodo 1986-1994. En el periodo 1986-1995 ese incremento es del 174,8%. Es decir, a partir de nuestro ingreso en la Comunidad Económica Europea, el crecimiento de las importaciones es más acusado para los productos pesqueros procedentes de países terceros que para los procedentes de la Comunidad.

2. Exportaciones

En materia de exportaciones hacia los países de la Unión Europea entre 1986 y 1994, se ha pasado de 132.490 a 291.155 toneladas, es decir, se ha producido un incremento del 110,1%. En ese mismo periodo, las exportaciones a países terceros han pasado de 90.300 a 146.085 toneladas, con un incremento del 61,7%. En 1995, las exportaciones hacia países comunitarios (excluyendo las 201 toneladas exportadas a Austria, Suecia y Finlandia) han supuesto 278.004 toneladas y 117.542 hacia países terceros.

De los datos anteriores se deducen dos importantes conclusiones. En primer lugar, los países de la Unión Europea han supuesto para los productos pesqueros españoles, un mercado en que las exportaciones han experimentado un crecimiento menor que el de las importaciones procedentes de aquéllos. En segundo lugar, el comercio con terceros países ha experimentado un deterioro de la balanza comercial al crecer nuestras exportaciones mucho menos que las importaciones. Estas dos conclusiones deberán constituirse en elementos de referencia a la hora de planificar una política comercial que tienda a buscar un mayor equilibrio de nuestra balanza comercial.

A la hora de pretender analizar aquellas zonas geográficas en las cuales existen mejores expectativas para la realización de nuestras exportaciones, conviene tener una visión general de los intercambios comerciales con los principales países del mundo. De su análisis se podrán obtener conclusiones importantes que nos permitan fijar algún tipo de orientación de política comercial. En el cuadro VI.8 se presenta este panorama.

CUADRO VI.8

COMERCIO EXTERIOR POR PAÍSES. 1995

PAIS	TM.			MILLONES PTAS.		
	EXP.	IMP.	EXP.-IMP.	EXP.	IMP.	EXP.-IMP.
MARRUECOS	487	45.454	-44.967	87,6	22.091,2	-22.003,6
ARGENTINA	516	93.673	-9.3157	191,5	25.935,3	-25.743,8
NAMIBIA	100	61.401	61.301	6	20.055,3	-20.049,3
CHILE	861	26.144	-25.283	63,2	9.881,4	-9.818,2
PERU	-	10.176	-10.176	0,018	2.725	-2.724,9
EE.UU.	632	19.790	-19.158	308	5.972	-5.664,4
PANAMA	132	35.534	-35.402	37,3	5.806,2	-5.768,9
ECUADOR	9.674	28.954	-19.280	796,6	15.219	-14.422,4
ISLANDIA	110	12.894	-12.784	46	7.983	-7.937
NORUEGA	93	15.813	-15.720	28	9.435,2	-9.407,2
MAURITANIA	10	21.646	-21.636	2,5	5.809,6	-5.807,1
INDIA	155	19.202	-19.047	20,2	7.343	-7.322,8
R. AFR.SUR	968	13.917	-12.949	180	5.406,3	-5.226,3
RUSIA	139	13.301	-13.162	66,1	2.810	-2.743,9
N. ZELANDA	0	13.215	-13.215	0	4.900	-4900
COREA SUR	141	1.433	-1.292	103,5	534	-403,5
GUINEA BISAU	0	9.345	-9.345	0	4.882	-4.882
BELIZE	0	8.434	-8.434	0	1.258,2	-1.258,2
TAILANDIA	34.901	4.399	30.502	4.443	3.324	1119
JAPON	28.271	1.316	26.955	20.243,2	244	19.999,2
PAISES U.E	278.205	291.147	-12.942	79.894	131.595	-51.701
RESTO PAÍSES*	40.153	135.087	-94.934	9.850,3	55.818,3	-45.968
TOTALES	395.548	882.275	-486.727	116.367	349.028	-232.661

Fuente: Dirección General de Aduanas

* No incluye los países de la UE

c) Balanza comercial con los países de la Unión Europea

El comercio de productos pesqueros entre España y los países de la Unión Europea es deficitario para España: en 1995 se produjeron importaciones de esos países por valor de 131.595,4 millones de pesetas, lo que frente a los 79.894,1 millones de pesetas que supusieron las exportaciones representa un déficit comercial de 51.701,3 millones de pesetas. En el cuadro VI.9 se reflejan los datos correspondientes a este comercio.

Grecia, Portugal, Italia, Alemania y Austria son los únicos países comunitarios con respecto a los cuales nuestra balanza comercial tiene superávit, que en su conjunto es de 34.257,4 millones de pesetas. En todos los demás países la situación de la balanza es deficitaria en 85.962,2 millones de pesetas.

CUADRO VI.9

COMERCIO DE PRODUCTOS PESQUEROS ENTRE ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA. AÑO 1995

PAÍS	TM			Millones ptas		
	Exp	Imp	Exp-Imp	Exp	Imp	Exp-Imp
Francia	40.149	74.765	-34.616	11.753	34.685	-22.932
Reino U.	8.615	57532	-48.917	2.808,6	31.264	-28.456
Dinamarca	1.834	25.943	-24.109	657,2	15.036	-14.378,8
Irlanda	218	19.199	-18.981	38,1	8.754	-8.716,3
P. Bajos	2.169	19.565	-17.396	891,4	10.826	-9.934,6
Bélgica	1.050	3.076	-2.026	540	1.971	-1.431,6
Suecia	116	387	-271	111	225	-114,5
Finlandia	3	14	-11	2	7	-5,4
Subtotal 1	54.154	200.481	-146.327	16.801,3	102.770	85.969,2
Grecia	3.693	1.020	2.673	1.407	571	836
Portugal	121.079	41.353	79.726	30.796,6	11.835	18.961,6
Italia	92.523	45.321	47.202	27.563,4	14.4785	12.778,4
Alemania	6.674	2.972	3.702	3.309,6	1.644	1.665,6
Austria	82	0	82	16,2	0,4	15,8
Subtotal 2	224.051	90.666	133.385	63.092,8	28.835	34.257,4
TOTAL	278.205	291.147	-12.942	79.894,1	131.595,4	-51.701,3

Fuente: Dirección General de Aduanas

A la vista de estos datos, cabe hacer una consideración; que es la necesidad de buscar fórmulas que reorienten la política comercial de los productos pesqueros. Y ello pasa necesariamente por importar exclusivamente productos pesqueros sin transformar para

abastecer la industria transformadora, y la realización y desarrollo de una verdadera política de calidad elaborada en nuestro país y dirigida a introducir nuestros productos en los mercados comunitarios.

d) Análisis sectorial

A la hora de establecer una política de promoción de nuestros productos pesqueros, es conveniente tener en cuenta los capítulos arancelarios más activos en materia de comercio exterior; tanto desde el lado de las importaciones como de las exportaciones. Es decir, se trata de conocer cuáles son los productos españoles que mejor acogida tienen en los mercados comunitarios e internacionales y cuáles los que más demanda tienen en España. En el cuadro VI.10 se presenta un resumen por capítulos arancelarios.

CUADRO VI.10

COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS PESQUEROS POR GRUPOS DE PRODUCTOS. AÑO 1994

CÓDIGO	PARTIDAS	BALANZA COMERCIO EXTERIOR PESQUERO							
		MILLONES PESETAS				TONELADAS			
		IMPORTACIONES		EXPORTACIONES		IMPORTACIONES		EXPORTACIONES	
		C E E	T.PAISES	C E E	T.PAISES	C E E	T.PAISES	C E E	T.PAISES
0301	Peces vivos	946	1.046	743	167	306	228	186	73
0302	P. fresco o refrigerado	60.399	18.980	11.202	5.761	124.131	65.702	42.469	6.509
0303	Pescado congelado	9.624	43.347	24.125	11.781	37.530	197.621	109.547	80.591
0304 y 05	P. en filetes y salado	12.800	30.823	8.907	3.294	22.870	92.148	16.368	3.282
0306	Crustáceos	21.932	62.312	7.515	572	30.154	99.545	6.420	396
0307	Moluscos	20.152	41.478	16.274	19.106	57.466	134.067	62.260	38.097
1604 y 05	Conservas	10.384	13.480	17.477	7.376	17.681	28.227	33.542	11.348
1504 y 2301	Harinas Aceite Grasas	1.951	3.468	1.093	982	23.705	66.473	20.363	5.789
	TOTAL	138.188	214.934	87.336	49.039	313.843	684.011	291.155	146.085
	TOTAL GENERAL	353.122		136.375		997.854		437.240	

Fuente. Dirección General de Aduanas

Países de la Unión Europea:

En materia de importaciones, el “pescado fresco” (capítulo arancelario 03.02) es el que representa mayor volumen, con 124.131 toneladas y un valor de 60.400 millones de pesetas; al que siguen los “moluscos” (capítulo 03.07) y “pescado congelado” (capítulo 03.03) con 57.466 y 37.530 toneladas respectivamente en volumen y un valor económico

de 20.152 y 9.624 millones de pesetas para cada uno de esos capítulos. Francia y Reino Unido son los principales suministradores de estos productos.

Del lado de las exportaciones, el “pescado congelado” (capítulo 03.03) constituye la principal partida arancelaria de productos pesqueros con 109.547 toneladas en volumen y 24.125 millones de pesetas en valor. En segundo lugar se sitúan los “moluscos” (capítulo 03.07) con 62.260 toneladas y 16.274 millones de pesetas. El tercer capítulo en importancia de volumen de exportación es el de “pescado fresco” (capítulo 03.02) con 42.469 toneladas, el cual es el cuarto en valor económico con 11.202 millones de pesetas, siendo las “conservas de pescado” (capítulo 16.04) las que ocupan el tercer puesto en valor económico con casi trece mil millones de pesetas. Portugal e Italia constituyen nuestros mejores mercados para la exportación de estos productos.

Terceros países

En materia de importaciones, el capítulo de “pescado congelado” es el que ocupa la primera posición con 197.621 toneladas en volumen, seguido de “moluscos” y crustáceos” con 134.067 y 99.545 toneladas respectivamente. Sin embargo, el valor de las importaciones no mantiene el mismo orden: son los “crustáceos” los que ocupan el primer lugar con 62.312 millones de pesetas. El “pescado congelado” se sitúa en segundo lugar con 43.347 millones de pesetas y los “moluscos” en tercero con 41.479 millones de pesetas. Marruecos, Argentina y Namibia son los principales países de procedencia de estos productos.

Los capítulos “pescado congelado”, “moluscos” y “pescado fresco” son, por ese orden, los más importantes tanto en volumen como en valor de las exportaciones. Los datos correspondientes a los volúmenes de exportación son, respectivamente: 80.591; 38.97 y 6.509 toneladas, que se corresponden con 11.781; 5.761 y 5.177 millones de pesetas en valor de exportación. Los principales destinatarios de estos productos son Japón y Tailandia.

e) El subsector de las conservas de pescados y mariscos

La industria de conservas de pescados y mariscos en España es uno de los subsectores industriales de mayor tradición y ha experimentado una importante reestructuración en los últimos años, como lo demuestra el hecho de que en 1980 existían en España 375 conserveras de pescado y en la actualidad son aproximadamente 170. En cuanto a su capacidad de producción se estima que supera las 350.000 toneladas anuales, aunque su producción real es aproximadamente de un 64% de dicha capacidad.

Producción

La evolución de la producción y su destino se presenta en el cuadro VI.11, donde se observa que tanto en volumen como en valor, se ha producido un incremento en los diez últimos años. La producción ha pasado de 184.725 toneladas en 1986 a 225.241 toneladas en 1995, lo que representa un incremento del 21,9% en dicho periodo. En cuanto a su destino, el 86,3% de la producción era comercializada en mercado interior en 1986, porcentaje que se sitúa en el 73,6% en 1995, lo que refleja el esfuerzo en materia de exportación que ha realizado el sector en los últimos años, en particular a partir de 1992. Ello es especialmente significativo si se tiene en cuenta que estos incrementos en la producción y en las exportaciones han ido paralelos a las reestructuraciones del sector y a la disminución del número de plantas activas en dicho periodo.

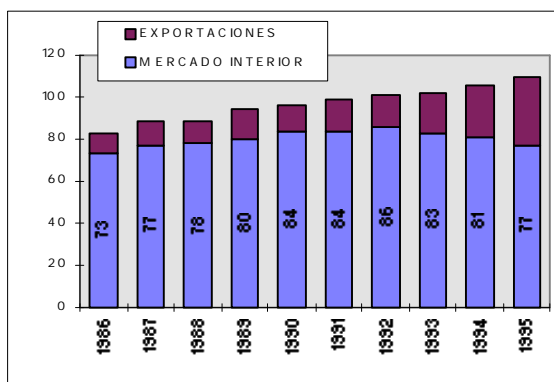
Aún así, las industrias conserveras se encuentran con grandes dificultades estructurales para competir con las de otros países en los que la mano de obra es más barata y el acceso a los recursos (materia prima de la industria conservera), se realiza a un coste mucho menor que el de los países comunitarios.

CUADRO VI. 11

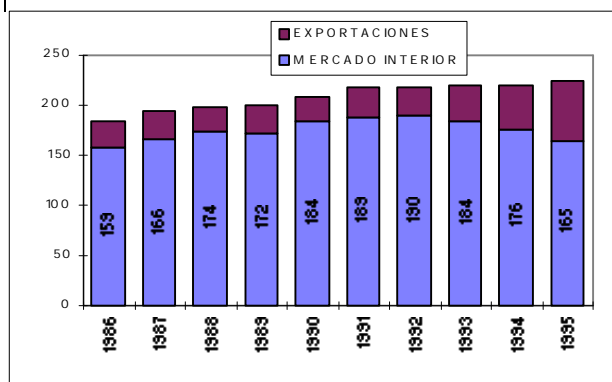
CONSERVAS DE PESCADOS Y MARISCOS

VOLUMEN (TONELADAS/AÑO)				VALOR (MILLONES PTAS/AÑO)			
	MERCADO INTERIOR	EXPORTAC	PRODUCCIÓN		MERCADO INTERIOR	EXPORTAC	PRODUCCIÓN
1986	159.530	25.195	184.725	1986	73.085	10.533	83.618
1987	166.253	28.520	194.773	1987	77.111	12.125	89.236
1988	173.977	24.912	198.889	1988	78.677	11.661	90.338
1989	172.459	29.683	202.142	1989	80.515	14.195	94.710
1990	184.746	25.302	210.048	1990	84.420	12.797	97.218
1991	188.821	29.644	218.465	1991	84.516	14.984	99.500
1992	190.336	29.383	219.719	1992	86.019	14.914	100.934
1993	184.052	37.443	221.495	1993	82.966	19.268	102.234
1994	176.054	44.884	220.938	1994	81.049	24.850	105.899
1995	165.782	59.459	225.241	1995	76.897	32.842	109.739

MILES TONELADAS/AÑO



MILES DE MILLONES PTAS/AÑO



Fuente: Dirección General de Aduanas y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Comercio exterior

La evolución de la balanza comercial del subsector de las conservas de pescado muestra un apreciable crecimiento de las importaciones a partir de 1986, siendo 1988 el primer año en que la balanza comercial del subsector es deficitaria, alcanzando este déficit su momento más crítico en 1992 en que las importaciones superan en más de un 60% a las exportaciones (cuadros V.12 y V.13). Si bien, estos datos hay que analizarlos con

cautela, pues hay que tener presente que parte de las importaciones son compras de productos intermedios que realizan las propias empresas conserveras y que figuran en la partida de importación de conservas.

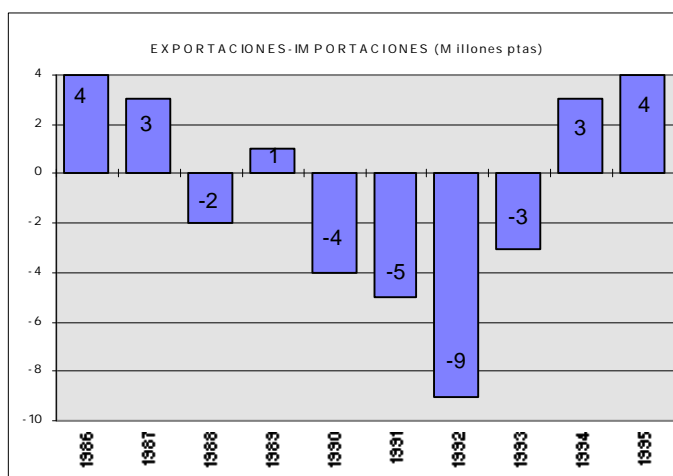
CUADRO VI.12

EVOLUCIÓN DE LA BALANZA COMERCIAL DEL SUBSECTOR DE LAS CONSERVAS DE PESCADOS Y MARISCOS

EXPORTACIONES-IMPORTACIONES

MILLONES PTAS/AÑO

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
E-I	4404	2433	-1409	589	-3580	-5088	-9339	-2602	2244	4800

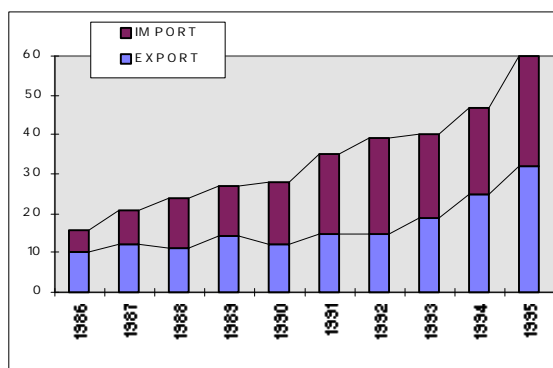


Fuente: Dirección General de Aduanas

CUADRO VI.13

EVOLUCION DE LA BALANZA COMERCIAL DEL SUBSECTOR DE LAS
 CONSERVAS DE PESCADOS Y MARISCOS
 EXPORTACIONES-IMPORTACIONES
 MILLONES PTAS/AÑO

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
EXPORT	10.532	12.125	11.661	14.195	12.797	14.984	14.915	19.268	24.850	32.842
IMPORT	6.128	9.692	13.70	13.606	16.377	20.072	24.254	21.330	22.610	28.042



Fuente: Dirección General de Aduanas

El 30% en volumen, y el 32% en valor, del total de importaciones españolas de las conservas de *pescado* proceden de los países de la Unión Europea. El resto procede de terceros países, entre los que destacan Corea del Sur y Tailandia, seguidos de países iberoamericanos como Chile, Venezuela, Ecuador y Colombia, para los cuales existen importantes beneficios arancelarios. En los últimos años, se han desarrollado en estos países industrias de elaboración de productos intermedios de atún que han originado un fuerte incremento de las importaciones españolas con el consecuente incremento del déficit comercial de la balanza de estos productos. En cuanto a las conservas de *mariscos*, los Países Bajos constituye el principal país suministrador de berberechos para España, seguido de Chile para las conservas de almejas al natural. Ambos países representan más del 80% del total de la partida de importaciones de conservas de mariscos.

En lo que a las exportaciones se refiere, alrededor del 50% de aquéllas se dirigen al mercado comunitario. Para el otro 50% los principales clientes son Estados Unidos y Suiza.

La problemática del subsector de las conservas de productos pesqueros.

El subsector de las conservas de productos pesqueros comparte, en general, los mismos problemas que el de los productos pesqueros. Sin embargo, para determinadas especies, ha de tenerse en cuenta que los países productores de la Unión Europea tienen una capacidad de producción suficiente para poder abastecer el mercado comunitario.

5. EL MARCO DE LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

Así como el comercio intracomunitario se realiza en régimen de libertad comercial sin ningún tipo de controles aduaneros ni de pago de aranceles, el extracomunitario se realiza sobre la base del arancel aduanero común, que es parte integrante de la Organización Común de Mercados de los productos pesqueros, y que no responde a criterios autónomos de la Unión Europea, sino que su valor es establecido en el seno del GATT y en acuerdos específicos por los que se conceden exenciones y reducciones a determinados países y productos. De hecho el 60% de las importaciones de productos pesqueros acceden a los mercados comunitarios a través de mecanismos que implican exención o reducción del arancel aduanero.

a) Acuerdos Preferenciales

En este tipo de acuerdos se encuentran la Convención de Lomé (ACP), los Países y Territorios de Ultramar (PTU), los Países Mediterráneos (PTM), los incluidos en el Espacio Económico Europeo (EEE) y el Acuerdo Unión Europea-Islands Feroe (cuadro VI.XIV).

CUADRO VI.XIV

ACUERDOS PREFERENCIALES

CARACTERISTICAS		TONELADAS IMPORTADAS EN 1994
CONVENCION DE LOME	Exención de derechos y libertad comercia para todos los productos pesqueros	140.118
PTU	Libre acceso al mercado comunitario	918
PTM	Exención de derechos para todos los productos frescos y congelados.	113.901
EEE	Eliminación rescíproca de aranceles para una serie de productos y reducción escalonada para otros	31.921
Islas Feroe	Supresión de ciertos aranceles en forma de contingentes y límites máximos arancelarios para determinados productos.	383

Convención de Lomé

En este acuerdo participan los países ACP (África, Caribe y Pacífico), que gozan de exención de derechos y libertad comercial para todos los productos de la pesca, incluidos los transformados, siempre que respeten las "reglas de origen", las cuales tienen también un carácter preferencial con importantes ventajas como:

- La exención automática del cumplimiento de las reglas de origen para 2.500 toneladas de atún destinado a la transformación y para otras 1.500 toneladas de forma no automática, sino a través de la previa aprobación en el Comité Aduanero Común, cuando se importan transformados como conservas.
- La posibilidad de admitir como de origen ACP pesca capturada con barcos de otro pabellón si se cumplen unas determinadas condiciones y siempre que no exista acuerdo pesquero entre el país ACP y la Unión Europea.

España importó 140.118 toneladas de productos de la pesca procedentes de países ACP en 1994, de las que 70.000 toneladas corresponden a Namibia.

Países y territorios de Ultramar (PTU)

Las antiguas colonias y territorios de los Estados miembros fundadores de la Unión Europea, gozan de libre acceso al mercado comunitario con exención de derechos y restricciones cuantitativas para todos los productos de la pesca.

Las repercusiones de este acuerdo para el sector pesquero son insignificantes, ya que las cifras de importación en España de los países PTU suponen 918 toneladas de productos pesqueros, lo que representa el 0,13% del total de importaciones.

Países Mediterráneos (PTM)

En el marco de sus acuerdos de cooperación con la Unión Europea, cuatro países PTM, Marruecos, Túnez, Argelia y Turquía, disfrutaban de un régimen de exención de derechos para los productos de la pesca frescos, congelados y en la mayoría de los transformados.

Excepción a este régimen lo constituye el acceso para las conservas de sardinas, donde Túnez disfrutaba de un contingente arancelario de 100 toneladas. Por su parte, Turquía goza de libre acceso y Marruecos, que disfrutaba de un arancel preferencial del 5%, ha quedado beneficiado, a raíz del último acuerdo de 1995, con un arancel cero para la importación de 20.000 toneladas.

Las importaciones en España de pescado procedente de estos países que acceden a nuestro mercado bajo el régimen preferencial suman un total de 113.901 toneladas (sin incluir conservas) y un valor de 26.168 millones de pesetas. Marruecos, con 106.704 toneladas está a la cabeza de estas importaciones, y le siguen Túnez con 4.388 toneladas, Turquía con 2.205 toneladas y Argelia con 609 toneladas.

Acuerdo del Espacio Económico Europeo (EEE)

En el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, entre la Unión Europea y los países EFTA, se recoge en un Protocolo específico, el número 9, la eliminación recíproca de aranceles para una serie de productos y la reducción escalonada para otros, que llegan hasta el 70% de reducción en cinco años.

Entre las concesiones arancelarias por parte de los países EFTA a la Unión Europea, destacan los pescados frescos y congelados, los aceites de pescado, las conservas y la harina de pescado. Entre las concesiones arancelarias por parte de la Unión Europea están el bacalao, el eglefino, carbonero, fletán negro, filetes de pescado seco y los sucedáneos de caviar, los cuales acceden al mercado comunitario como productos de libre acceso. La reducción escalonada de aranceles se aplica al pescado fresco congelado, crustáceos y conservas de pescado.

Tras las últimas incorporaciones de Austria, Suecia y Finlandia a la Unión Europea, dicho régimen preferencial sólo tiene importancia para Noruega e Islandia, cuyas exportaciones a España en 1994 han supuesto un total de 31.921 toneladas, de las cuales, 17.198 corresponden a Noruega. El valor total de estas importaciones se sitúa en los 19.572 millones de pesetas. Sin embargo, en contra de la legalidad, muchas de las importaciones proceden de países que no pertenecen al Espacio Económico Europeo, pero que son nacionalizadas por los países signatarios del Acuerdo.

Acuerdo Unión Europea-Islas Feroe

En el marco del Acuerdo entre la Unión Europea, Dinamarca y el gobierno local de las Islas Feroe, se concede a este territorio la supresión de ciertos aranceles en forma de contingentes y de límites máximos arancelarios para determinados productos de la pesca: anchoa, salmónidos, conservas de arenque, caballa, bacalao y crustáceos. La importación en España de pescados procedentes de las Islas Feroe durante 1994 ha sido de 383 toneladas y 199 millones de pesetas.

b) Sistema de Preferencias generalizadas, SPG

El Sistema de Preferencias generalizadas concede beneficios arancelarios a dos listas de países diferenciados: los Países en Vías de Desarrollo, PVD, y los Países Menos Avanzados, PMA. Para los primeros, las concesiones arancelarias en los productos de la pesca no son muy significativas, con rebajas en el arancel de 2 a 3 puntos. Para los demás, las rebajas arancelarias suponen la exención completa del arancel para determinados productos pesqueros.

Las principales especies que se benefician de este régimen son los atunes, gambas y camarones y el volumen de sus importaciones supone un total de 39.981 toneladas y 6.256 millones de pesetas en el año 1994.

Entre los Países Menos Avanzados (PMA), se encuentran los del Pacto Andino que disfrutan del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) como alternativa al cultivo de droga. Es necesario que la Unión Europea se cuestione la concesión de estos beneficios a los productores fraudulentos que no han abandonado el cultivo, y alteran la denominación de origen para no ser descubiertos.

c) Los contingentes arancelarios y suspensiones arancelarias

Con el fin de garantizar el abastecimiento de productos de la pesca al mercado comunitario, la Unión Europea establece cada año una serie de contingentes y/o suspensiones arancelarias que responden a dos modalidades:

Contingentes y suspensiones autónomas

En función de las necesidades de abastecimiento de la industria de transformación comunitaria, la Unión Europea abre cada año una serie de contingentes arancelarios para determinados productos pesqueros (bacalao, eglefino, gambas, filetes de merluza y

abadejo, surimi, etc) siempre que su destino sea la transformación y que sus precios franco frontera respeten el sistema de precios de referencia⁵⁷.

Entre las suspensiones arancelarias destaca la exención de derechos al atún destinado a la industria transformadora que se beneficia de este régimen de acceso sin limitación cuantitativa. Sin embargo, debería mantenerse el arancel porque, desde 1986, las conserveras comunitarias se encuentran suficientemente abastecidas por la adhesión de España y Portugal.

Contingentes consolidados y exenciones GATT

En el marco del GATT, la Unión Europea se ha comprometido a abrir cada año, en determinadas condiciones, contingentes arancelarios comunitarios de derecho reducido o nulo para productos de la pesca como bacalao, arenques, merluza, etc. La utilización de contingentes GATT por parte de España en 1993 se ha centrado en la merluza en filetes, con 1.609 toneladas y el bacalao seco con 3.582 toneladas.

d) El Espacio Económico Europeo sobre productos pesqueros

El uno de enero de 1994 entró en vigor el Acuerdo del Espacio Económico Europeo, EEE, por el que se extiende a los países de la EFTA (salvo Suiza), con ciertas limitaciones y excepciones, el mercado comunitario. Dichos países incorporan de forma unilateral a su propia legislación, parte del acervo comunitario, constituyendo algo más que una zona de libre cambio, pero sin llegar a ser una unión aduanera, ya que cada uno conserva sus aranceles frente a terceros. La política pesquera no está incluida en el acervo asumido por los países EFTA, pero los productos pesqueros se contemplan en el acuerdo, tanto desde el área de acceso a recursos e intervenciones en el sector pesquero, como de acceso a mercados.

⁵⁷ España ha utilizado en 1993 los contingentes autónomos para los siguientes productos: merluza fresca y congelada (73 toneladas), bacalao para transformación (570 toneladas) bacalao salado (9.389 toneladas) y filetes de bacalao (1.333 toneladas). Estos dos últimos se comercializan sin ningún tipo de transformación, por lo que se incumple la norma.

En lo que respecta al acceso a recursos, se obtuvo la posibilidad para España de acceder a determinados caladeros EFTA (Noruega) para la pesca del bacalao, en concepto de cohesión, permitiéndosele el reparto de cuotas de capturas con Portugal, Irlanda y Grecia. La concesión de acceso se inició el primer año con 6.000 toneladas de bacalao y deberá alcanzar las 11.000 toneladas en 1977, de forma escalonada durante el período transitorio. Noruega aceptó también otorgar la cuota de bacalao que ya otorgaba al Reino Unido y Alemania, a cambio de contrapartidas semejantes en aguas comunitarias. Por su parte, Islandia concedió a la Unión Europea, 3.000 toneladas de gallineta en sus aguas, a repartir en concepto de cohesión.

Las inversiones comunitarias en el sector pesquero de los países EFTA han quedado, en principio, liberalizadas aunque han conseguido mantener una derogación temporal ilimitada que les permite mantener en parte sus legislaciones nacionales en la materia.

Dicha legislación impide, en el caso de Noruega, la inversión extranjera en el sector extractivo en barcos de pesca noruegos que pesquen en aguas jurisdiccionales noruegas, aunque no en otros barcos de pesca que faenen en aguas internacionales o de terceros países, o en la industria transformadora y conservera. En el caso de Islandia esta excepción se impone por aplicación del artículo 71 de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, dada la gran importancia que reviste este sector para el país.

Por último, en lo que se refiere al acceso a mercados, regulado por el protocolo número 9 anexo al Acuerdo, se introduce una importante liberalización por ambas partes a las importaciones de pescado fresco o procesado, con importantes excepciones (arenque, caballa, salmón, gambas, langosta, pasta y aceite de pescado), mientras que para otras especies se producirá un descreste arancelario hasta el 70% que concluye el 31 de diciembre de 1999.

e) Impacto de la Ronda de Uruguay

En el ámbito de los productos pesqueros, los acuerdos del GATT en su última Ronda de Uruguay no van a suponer grandes cambios en los niveles de protección existentes, que

ya eran bastante bajos puesto que ya con anterioridad a esta Ronda, una parte importante del comercio exterior comunitario de los productos pesqueros viene realizándose con países que gozan de algún beneficio ligado al cumplimiento de acuerdos preferenciales. Por su parte, la aplicación de crestas arancelarias bastante reducidas, que ya se aplicaban antes de la firma del Acuerdo, no va a repercutir de una manera importante en el comercio internacional de los productos pesqueros.

Con carácter general para los productos pesqueros, los acuerdos adoptados en la Ronda de Uruguay del GATT implican básicamente la reducción en un 50% de algunas crestas arancelarias que la Unión Europea mantenía para la importación de productos de terceros países. Esta reducción se llevará a cabo en cinco etapas anuales iguales, desde el año 1995 hasta el 2000 y afecta a 88 posiciones de las 350 existentes para productos pesqueros dentro del Arancel Aduanero Común⁵⁸.

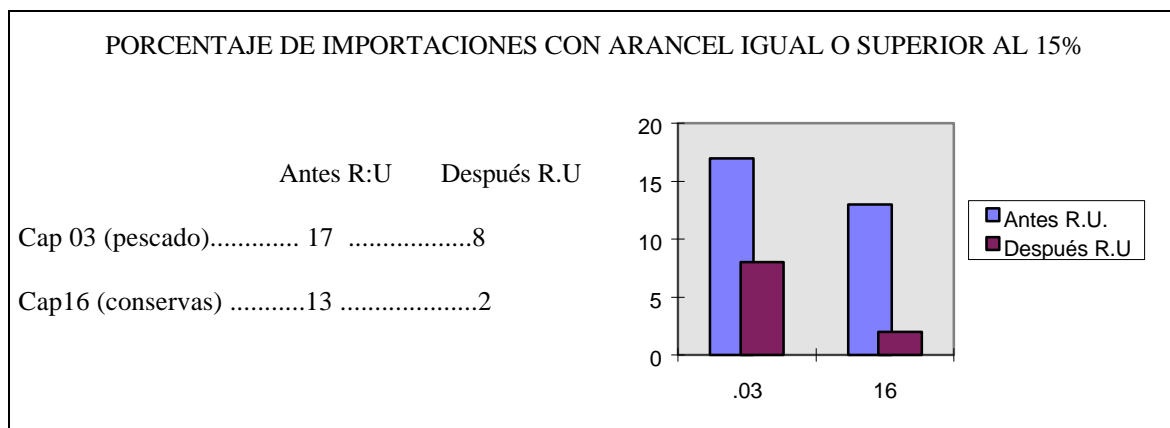
Por otra parte, proponer estudiar la posibilidad de establecer el "arancel medioambiental y social", en aplicación de los principios establecidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Dichos aranceles se aplicarían a los productos procedentes de terceros países que carecen de una política de conservación de los recursos, de libertades sindicales, de prestaciones sociales - o son prácticamente inexistentes - y, por tanto, compiten en condiciones más favorables.

La situación para el caso de las importaciones españolas de los productos pesqueros afectados por los acuerdos de la Ronda de Uruguay puede resumirse en los siguientes puntos, cuyos principales datos se reflejan en el cuadro VI. XV:

CUADRO VI.XV

⁵⁸ De las 88 posiciones afectadas, 80 corresponden al capítulo 03 y las 8 restantes a productos englobados en las partidas de conservas (1604 y 1605). Del total de las 88, 58 corresponden a crestas arancelarias con derechos iguales al 15%, y 14 con derechos superiores al 15%. Además, la reducción de crestas se establece en un 50% al final de los cinco años, excepto tres partidas que corresponden a camarones y langostinos; sardinelas y caviar y sucedáneos, cuya reducción es inferior al 50%.

IMPACTO DE LOS ACUERDOS DE LA RONDA DE URUGUAY SOBRE LOS PRODUCTOS DE LA PESCA Y SUS CONSERVAS



Productos del capítulo 03 (pesca)

El 51% de esta importación, antes de los Acuerdos del GATT, correspondía a productos con un arancel nominal igual o superior al 15%. Sin embargo, las reducciones arancelarias aplicadas en base a acuerdos preferenciales, suponían que en la práctica solamente un 17% en volumen de las importaciones estaban gravadas con un arancel igual o superior al 15%.

Con la Ronda de Uruguay⁵⁹, unas 170.000 toneladas se verán nominalmente afectadas por esas reducciones contempladas en los acuerdos de ésta, aunque realmente son 63.000 las afectadas debido a los acuerdos comerciales de la Unión Europea con terceros países. Es decir, un 8% del volumen de importaciones queda afectado por reducciones arancelarias derivadas de los acuerdos del GATT.

En los datos anteriores no están contemplados los denominados productos sensibles, que representan aproximadamente el 7% del volumen de importaciones y que están pendientes de negociación mediante acuerdos. La Unión Europea espera negociar las

⁵⁹ Se aplica una reducción de aranceles nominales a 78 códigos, de los cuales, 64 corresponden a partidas con arancel superior o igual al 15%. Además quedan 15 productos sensibles sin reducción, a

reducciones arancelarias de estos productos sensibles en base al principio de acceso a recursos-acceso a mercados.

En cuanto a la repercusión sobre la industria transformadora de los congelados, salazones y ahumados, se puede decir que las reducciones arancelarias tienen una influencia muy pequeña. La mayor parte de la materia prima que se utiliza en este subsector se compone de capturas de la flota nacional, de productos importados con beneficios arancelarios y de los productos sensibles que, como se ha dicho, están supeditados a su negociación sobre acceso a recursos.

En la actualidad, el régimen general de importación de las conservas de pescado está sometido, al igual que los demás productos de la pesca, al principio de libertad comercial a excepción de las conservas de atún, bonito y sardina. Dichos productos, por un periodo de cuatro años (1993-1997) y en base a las restricciones que algunos países de la Unión Europea tenían a su importación, tienen establecidas unas restricciones cuantitativas para las importaciones originarias de países terceros no vinculados a la Unión Europea por un régimen convencional preferencial ni por un acuerdo que específicamente les excluya de limitaciones.

De igual forma que en el caso de los productos del capítulo 03 (pesca) , las conservas se benefician de reducciones arancelarias por el mismo mecanismo que aquéllos, el de los acuerdos comerciales preferenciales:

- Antes de los acuerdos del GATT, en su Ronda de Uruguay, más del 90% de las importaciones de conservas estaban gravadas con un arancel nominal igual o superior al 15%, aunque en la práctica, la mayor parte se beneficiaban de reducciones arancelarias, de forma que solo el 13% de las importaciones se veían gravadas por los aranceles superiores.

negociar con las partes contratantes a cambio del acceso de la flota comunitaria a sus recursos pesqueros (principio de acceso a recursos - acceso a mercados).

- La Ronda de Uruguay supone una reducción arancelaria para ocho códigos y afectará a un volumen de importaciones de unas 1.800 toneladas, el 92% de las cuales ya venían beneficiándose de reducciones arancelarias; por lo que en la práctica solamente 120 toneladas se verán afectadas por los acuerdos del GATT. Esta cifra representa un 0,2% en valor de las importaciones españolas.

Finalmente, teniendo en cuenta que la mayor parte de la materia prima utilizada en la elaboración de las conservas de pescado procede de la producción nacional, poca incidencia ha de tener la oferta comunitaria en el GATT en lo que se refiere a este sector. Además, el 50% de la producción conservera se refiere a derivados del atún, y el atún-materia prima está exento de aranceles cuando está destinado a la transformación.

En conclusión se puede decir que los acuerdos de la Ronda de Uruguay no van a afectar significativamente a nuestro comercio exterior. Si bien, la parte más importante en materia de beneficios arancelarios se negocia en acuerdos comerciales preferenciales, es en éstos en donde la posición de la Unión Europea debe mostrarse más fuerte a la hora de establecer, no tanto el nivel de los aranceles sino las condiciones en que los productos procedentes de terceros países acceden a los mercados comunitarios. Y en este sentido, el elemento clave es el control de dichas condiciones.

f) El acceso a recursos a cambio del acceso a mercados

En el ámbito de los acuerdos bilaterales de pesca que la Unión Europea suscribe con terceros países, existe una modalidad basada en la aplicación del principio de acceso a recursos - acceso a mercados. Este tipo de acuerdo implica que el país tercero otorga posibilidades de pesca a los buques comunitarios a cambio de concesiones aduaneras erga omnes; es decir, derechos de aduana reducidos. El acuerdo con Canadá de 1976 incluía este tipo de cláusula.

También existe una variante, que cabe denominar mixta, por la cual se contempla el acceso a recursos para la flota comunitaria a cambio de compensaciones financieras y de

acceso a mercado mediante concesiones aduaneras. A esta categoría pertenecen los celebrados con Marruecos y Groenlandia.

Pero el campo para este tipo de acuerdos, en donde confluyen elementos de política de gestión de recursos y de política comercial, no está limitado a los tres casos citados sino que la unión Europea ha previsto la utilización de esta fórmula para negociar la reducción de aranceles de especies sensibles que se han analizado en el epígrafe anterior, y que suponen unas 57.000 toneladas, es decir el 7% del total de las importaciones españolas.

Ahora bien, si la concesión de beneficios arancelarios para los productos sensibles a cambio de acceso a recursos de países terceros, es un mecanismo que puede abrir posibilidades de pesca para nuestra flota, no se debe olvidar que este tipo de acuerdos no constituye una garantía permanente de estabilidad para la actividad pesquera en las zonas implicadas en los acuerdos. El ejemplo de Marruecos es ilustrativo en este sentido: finalizada la vigencia del acuerdo anterior e iniciadas las negociaciones para la firma de uno nuevo, aquel país endurece las condiciones de acceso a sus recursos para la flota comunitaria, española, pretendiendo al mismo tiempo que la contrapartida de acceso al mercado comunitario para sus productos, no sea modificada.

En relación con los acuerdos que la Unión Europea firma con países menos desarrollados conviene tener presente que, con carácter general, éstos están dispuestos a ceder los recursos de sus zonas económicas exclusivas solamente en la medida en que ellos no tienen la capacidad de pesca necesaria para afrontar la tarea de pescarlos en exclusividad. Sin embargo, a medida que van adquiriendo tecnología y desarrollando su flota propia, se muestran más reticentes y endurecen sus condiciones en las negociaciones con la Unión Europea.

La cuestión planteada en el párrafo anterior no se puede limitar a su expresión teórica, sino que es una realidad que ya se está padeciendo y hay que pensar en abordarla como una cuestión estructural que impone la búsqueda de formulaciones nuevas que garanticen

no sólo un nivel aceptable de estabilidad para la actividad pesquera comunitaria, sino también que potencien la competitividad de nuestros productos.

El ejemplo del acuerdo con Marruecos puede traerse a colación de nuevo con relación a este tema. La Unión Europea y Marruecos invirtieron prácticamente la mitad del año 1995 en intentar llegar a un acuerdo en el que la parte marroquí tuvo que ceder parte de sus recursos a la flota comunitaria, que mayoritariamente es la flota española; y la parte comunitaria, en otro acuerdo, tuvo que conceder beneficios arancelarios para otros sectores no pesqueros.

6. LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR PESQUERO ALIMENTARIO

Previsiblemente el déficit comercial de la balanza exterior de los productos pesqueros no será resuelto en breve plazo, puesto que depende de la capacidad negociadora de la Unión Europea para lograr cuotas de pesca para la flota comunitaria en aguas de terceros países. En consecuencia, seguirá existiendo la supeditación a las importaciones como hecho indiscutible con el que los Estados miembros tienen que coexistir. Ello no significa la ausencia de un margen de actuación para fomentar el comercio de productos pesqueros, sino que se deben compatibilizar los compromisos adquiridos en el GATT con la obligación de hacer realidad la preferencia comunitaria en los mercados pesqueros. Dentro de ese margen de actuación se circunscriben determinados programas comunitarios de ayuda a la comercialización, los cuales están integrados en la política de estructuras pesqueras, cuyo análisis se ha realizado en el capítulo anterior. Pero esas medidas no son suficientes y deben ser reforzadas con otras actuaciones tendentes a establecer una verdadera política de calidad.

a) La política de calidad de los productos pesqueros

La necesidad de diseñar una política de calidad viene impuesta, una vez más, por la situación de competencia internacional a la que se enfrentan tanto la producción como la industria y que se caracteriza por una difícil mejora del acceso a los recursos y por una evolución aperturista del comercio internacional, ya que, como se ha visto antes,

prácticamente no existe protección arancelaria para las importaciones de productos pesqueros. En consecuencia, los productos comunitarios tienen que competir con unas producciones realizadas a bajo coste.

La cuestión de si en la Unión Europea cabe una política de calidad de los productos pesqueros ha sido ampliamente debatida desde 1992. En ese año, la Comisión recogió en un documento las líneas generales de su planteamiento para definir una política de calidad de los productos de la pesca y de la acuicultura. Dicho documento suscitó un amplio debate en el que los Estados miembros mostraron posturas encontradas.

Por un lado, se perfiló una posición contraria al desarrollo de una política de calidad comunitaria, por entender que la calidad era un atributo propio de los productos y que su reconocimiento solo incumbía a los consumidores sin apoyo institucional comunitario. Por otro, se significaron algunos Estados miembros, entre los que se encontraba España, como defensores de una política de calidad comunitaria.

Para alcanzar el objetivo de definir una “política de calidad”, el referido documento establecía los siguientes instrumentos:

- Establecer, a nivel comunitario, un sistema de reconocimiento mutuo de la calidad de los productos, comprometiendo, tanto a los productores como a los intermediarios en la mejora voluntaria de la calidad comercial. Por esta vía se alcanzaría un reconocimiento oficial de la calidad de los productos que estaría atribuida a la adopción de métodos de producción y de comercialización bien definidos, y se establecerían las bases para alcanzar una aproximación y convergencia de productores e intermediarios comerciales.
- Establecer medidas estructurales mediante la adopción de actuaciones en diversas áreas, como los propios buques, los puertos, las industrias de comercialización y transformación y la información a los consumidores.

El contenido de ese documento ha sido parcialmente retomado en algunas normas posteriores y algunos de sus planteamientos se han visto reflejados en el Plan Sectorial de Pesca 1994-1999, en el que se dedica un programa a financiar actividades para la

mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos pesqueros. Pero esas medidas, si bien constituyen unas ciertas orientaciones de política comercial, no resultan suficientes. La necesidad se centra en el establecimiento de una política de calidad común que sea de aplicación tanto a los productos comunitarios como a los de importación y que aporte transparencia al mercado. Ello redundará en beneficio de los productores industriales y de los consumidores.

Es decir, entre optar por un abastecimiento a cualquier precio sin reparar en cotizaciones y calidades de los productos de importación, o bien por clarificar el mercado de modo que los consumidores comunitarios puedan elegir sus opciones en función de una calidad reconocida de los productos, está claro que debe optarse por esta segunda.

Por otra parte, un efecto importante que tendría una política de calidad es el de contribuir a toda la vertebración del sector, a partir de los distintos subsectores, circunstancia que no se produce actualmente puesto que no existe un marco para que se establezcan y se estabilicen relaciones entre los distintos agentes económicos e intermediarios que actúan en el proceso de comercialización de los productos de la pesca.

En definitiva, la política de comercialización y transformación de los productos pesqueros, adolece de una gran carencia: la inexistencia de una política de calidad que integre la normalización y certificación de los productos, la internacionalización y presencia exterior, la modernización, concentración y cooperación empresarial, la calidad industrial y la innovación tecnológica. Todos estos elementos deberían estar integrados en una sola norma, un reglamento comunitario, y no dispersos y aislados por todo el cuerpo normativo como están en la actualidad.

b) Certificación y normalización

El nuevo panorama comercial internacional de finales del siglo XX estará definido por la calidad total de los productos, que será una garantía para los consumidores a la vez que una barrera defensiva de los mercados internos. Estas normas de calidad no sólo

afectarán a los productos finales, sino también a todas las fases de elaboración de dichos productos que comprenden desde proveedores a empleados, pasando por la propia estructura organizativa de la empresa.

En este contexto, el tema de la certificación y normalización de los productos pesqueros debería ser impulsado en el ámbito de una agresiva política de calidad. En el mundo actual, la decisión final del comprador no sólo está condicionada por el precio del producto sino también por su calidad, y en tal sentido, la competitividad lleva implícita la calidad, tanto en lo que concierne al producto, como al proceso seguido en su elaboración. Las empresas de transformación de los productos pesqueros deberían disponer de un sistema ágil y eficaz para poder obtener las acreditaciones oficiales que certifiquen globalmente su calidad.

La certificación

A efectos de certificación de calidad de los productos pesquero alimenticios, España se caracteriza por su pobreza normativa y por su escasa atención a este aspecto de la comercialización de dichos productos. Sin embargo en el campo de los productos que tienen su origen en la agricultura existe un tratamiento más extenso. Se dispone del sistema de “denominaciones” que comprende las “de origen”, las “específicas” y las “genéricas” y se conceden a productos que presentan unas características y calidades diferenciales⁶⁰. En el proceso de su reconocimiento intervienen la Administración Central, a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y las Comunidades Autónomas. Estas certificaciones de calidad son marcas que los consumidores identifican en el mercado.

⁶⁰ Las denominaciones de origen definen con el nombre geográfico de una región, comarca o localidad, un producto que presenta unas características y calidades diferenciadas en razón del medio natural de producción y del procedimiento de elaboración y transformación. La denominación específica es una calificación que se da a un producto que posee unas calidades que le diferencian de otros de la misma naturaleza en razón de su materia prima, del medio natural o de su proceso de elaboración. Las denominaciones genéricas son cualificaciones aplicables a los productos que tienen características comunes y particulares en razón de su naturaleza, de los sistemas de producción utilizados o de los procedimientos de transformación, elaboración y fabricación.

En el ámbito de los productos pesqueros y sus transformados, la inexistencia de certificaciones de este tipo, demuestra una cierta falta de responsabilidad y una falta de interés hacia determinados productos, cuya calidad no tiene reconocimiento oficial, aunque en algunos casos, existe un reconocimiento tradicional por parte del consumidor en el ámbito del mercado.

Evidentemente no se pueden reclamar certificaciones de calidad para todos los productos pesqueros; pero sí unos labels de calidad cuyo soporte puede ser, bien el origen del pescado o bien el tipo de técnica utilizado en su captura, como es el caso de la “etiqueta verde” identificativa del bonito que se ha estado comercializando en los mercados durante la pasada temporada.

En este contexto, existe un punto de convergencia entre los ámbitos agrícola y pesquero, que puede resultar de gran interés y que inexplicablemente no se ha atendido con la debida intensidad. Se trata del campo de las conservas de bonito: España es, por una parte, un gran productor de bonito con artes de pesca tradicionales que pueden permitir su diferenciación del capturado con otras artes. Por otra, España es también un importante productor de aceite de oliva. En consecuencia una certificación de calidad para las conservas de “bonito de etiqueta verde en aceite de oliva” contribuiría al fortalecimiento de ambos subsectores, agrícola y pesquero.

Por ello se reclama una orientación, para este caso y para otros, de la política de calidad en este sentido. Complementariamente hay que acompañarla de medidas de promoción de estos productos en los mercados nacionales e internacionales, basadas en su componente de calidad.

La normalización

Si bien, en el campo de los productos pesqueros frescos existe un campo normativo de normalización de éstos en lo que respecta a la talla, peso, etc. emanado de la Política Pesquera Común, en el de sus transformados no se atiende a esta cuestión de la normalización. De hecho el Comité Europeo de Normalización (CEN) creó bastante tardíamente, en 1991, un comité específico para la “Alimentación”(el denominado PC4)

al objeto de investigar las necesidades de normalización en el sector alimentario. Dicho comité tiene competencias para establecer normas europeas sobre métodos de análisis y muestreo en el campo alimentario. Sus actividades están dirigidas prácticamente en su totalidad al campo de los productos agrarios y sus transformados; ignorando por el momento el campo de los productos pesqueros. En consecuencia se reclama para este sector el desarrollo de actividades de normalización que se realicen a través del CEN.

*El Código Alimentario*⁶¹

El Código Alimentario tiene por objeto, entre otros, facilitar el comercio mundial de alimentos a través del establecimiento de normas aceptadas internacionalmente que conduzcan a una mayor protección de la salud del consumidor y promuevan la aplicación equitativa de prácticas en el comercio de los alimentos. El cumplimiento de este Código es fundamental para asegurar que el suministro se efectúa correctamente. En tal sentido se puede considerar que éste es una defensa para los países que no disponen de un sólido sistema oficial de control de alimentos, al protegerlos contra los intentos de inundar el mercado con productos de mala calidad o peligrosos para la salud.

Una expresión tangible de esta labor es el Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos, publicado en 1987 y que contempla todos los aspectos de las normas alimentarias: higiene, etiquetado, aditivos alimentarios, residuos de plaguicidas, contaminantes microbiológicos, etc.

Aunque el cumplimiento de las normas del citado Código es voluntario para los países, la Unión Europea debería, en el ámbito de sus competencias, impulsar una política de adhesión a sus normas; la cual reportaría ventajas para el consumidor, para la industria y para los gobiernos. El consumidor se vería beneficiado por disponer de alimentos más seguros en calidad y de una mayor información sobre ellos. La industria dispondría de

⁶¹ La Comisión del Código Alimentario es un órgano auxiliar de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que elabora el Código; el cual es una compilación de todas las normas, códigos de prácticas, directrices y recomendaciones de dicha comisión y de las relativas respuestas de los gobiernos.

normas justas de competencia, de eliminación de barreras no arancelarias de mercados más amplios y de un mejor acceso a la información sobre tecnología y toxicología. Por su parte, los gobiernos tendrían la oportunidad de explicar y proteger los intereses nacionales y de disponer de un foro para debates internacionales sobre los problemas relacionados con los alimentos en un clima de objetividad.

c) Concentración y cooperación empresarial

A partir del ingreso de España en la Comunidades Europeas en 1986, se ha ido desarrollando un proceso de modernización y adecuación de las estructuras empresariales del sector alimentario. Pero aún existen grandes carencias como lo demuestra el hecho de que un capítulo del Plan Sectorial de pesca 1994-1999 esté destinado a ayudar financieramente a este sector en el ámbito de la comercialización y transformación de los productos pesqueros.

El esfuerzo inversor de estos programas está dirigido a la mejora de la competitividad a través de ayudas económicas que posibiliten determinadas inversiones para la modernización de las empresas. Pero cuando se habla de competitividad se piensa también en la incorporación a las estrategias empresariales de otros aspectos estructurales; es decir, en otros elementos de competitividad distintos de los tradicionales y que deben ir adquiriendo un peso creciente en la mejora de la estructura y de la gestión empresarial. La concentración y la cooperación empresarial se constituyen así en nuevos elementos de competitividad que hay que atender.

Concentración empresarial

Si bien existen algunas grandes empresas, la reducida dimensión de la mayoría es una característica definitoria del sector pesquero-alimentario que es compartida por la práctica totalidad de la industria española. Son muy pocas las empresas ó grupos de empresas de gran tamaño de origen español; y en la mayor parte de ellas existe una elevada participación de capital extranjero.

Aunque la inversión extranjera puede presentar importantes ventajas, no hay que olvidar que éstas actúan como filiales de la empresa matriz, que es donde se realizan las actividades financieras de I+D, marketing, etc.- generadoras de un alto nivel de valor añadido -, y es también el lugar donde se adoptan las decisiones clave para el desarrollo de sus filiales. La falta de grandes empresas consolidadas determina una carencia de liderazgo industrial del capital español y una excesiva dependencia de las decisiones tomadas por las multinacionales.

Por otra parte, la dimensión reducida de las empresas, unida al insuficiente esfuerzo de cooperación entre ellas, repercute en general en: 1) una notable debilidad comercial que impide la creación de marcas, 2) la imposibilidad de obtener economías de escala productivas, 3) la dificultad para abordar los problemas de reestructuración y de mejora tecnológica necesarias para mejorar la competitividad. En esas condiciones es bastante difícil la incorporación de nuevas herramientas de gestión como la “calidad total” o el “diseño industrial”, así como el acceso a nuevas tecnologías, el mantenimiento de redes de comercialización interior y exterior, la formación de los recursos humanos, etc.

Adicionalmente hay que señalar el problema que el tamaño de la empresa alimentaria plantea frente a la creciente dimensión del sector de distribución, el cual ejerce una presión importante sobre las empresas pequeñas y medianas y pone de manifiesto la vulnerabilidad de la industria alimentaria española, y en particular la pesquera alimentaria, que se encuentra más débil y con menor capacidad de negociación frente a la posición más fuerte del sector de la distribución.

Es cierto que el minifundismo empresarial está, en cierto modo, en fase de superación en los últimos años, pero hay que dar un paso más. El objetivo debe ser la obtención de una dimensión de empresas que permita abordar el futuro en condiciones de competir internacionalmente. El tamaño por sí mismo no es ventaja, pero sin un tamaño suficiente no se puede competir en muchos mercados. De ahí la necesidad de procurar la constitución de grupos industriales con fuerte presencia de capital nacional, con vocación

de estabilidad en el sector, con una mayor capacidad de penetración en el mercado exterior y, consiguientemente, con vocación exportadora.

Cooperación empresarial

La realidad descrita en los párrafos anteriores conduce a otro importante factor de competitividad, cual es la cooperación empresarial. Los acuerdos de cooperación, formalizados mediante la creación de asociaciones, agrupaciones, consorcios, subcontratación conjunta, o cualquier alianza estable entre empresas, se pueden concebir como un estadio intermedio entre el desarrollo autónomo y la integración completa y permiten, además, que las empresas no pierdan su personalidad jurídica.

Este tipo de acuerdos interempresariales permiten la realización de actividades no abordables aisladamente en los planos productivo, comercial, tecnológico, etc. Pero no es tan fácil llegar a este tipo de alianzas y la dificultad de romper una dinámica de competencia y aprender a cooperar requiere unos nuevos sistemas de gestión y una nueva cultura empresarial. Cuestiones tan actuales como la globalización de los mercados, la internacionalización o el desarrollo tecnológico son, a su vez, causas que impulsan a las empresas a colaborar entre ellas y la labor de las administraciones públicas en este terreno consiste en estimular ese tipo de alianzas empresariales.

En consecuencia, la cooperación empresarial se presenta como una de las fórmulas más dinámicas para reforzar o completar los limitados recursos de las empresas y como una estrategia que, al mismo tiempo que ofrece soluciones al problema de la atomización, permite a cada una de aquéllas que establezcan una alianza para acceder a las ventajas competitivas de las demás en tecnología, redes de distribución, conocimiento de mercados, etc. En definitiva, un sistema basado en la reciprocidad de ventajas y en la búsqueda de sinergias que contribuyan a incrementar la competitividad.

La principal consecuencia que debe esperarse de los procesos de concentración y cooperación empresarial son las de conseguir una mayor presencia de la industria pesquero-alimentaria en el exterior y una mayor agresividad comercial, asignaturas

pendientes para nuestras empresas alimentarias en general y pesquero-alimentarias en particular.

d) Calidad industrial

El fomento de la calidad industrial también debe ser objeto de especial atención como uno de los factores que inciden de forma determinante sobre la competitividad de las empresas. No se trata, en este plano, del concepto de calidad alimentaria entendida como el aseguramiento al consumidor de una calidad básica que garantice la sanidad, la seguridad y la información suficiente sobre los productos que compra; sino la calidad industrial como elemento de gestión que afecta a todas las funciones y actividades de la empresa como son el diseño, el marketing, las finanzas, etc.

Cada vez más, se asume que la calidad no es un atributo exclusivo del producto final, sino que afecta a todos los eslabones del proceso productivo, incluidos los servicios y la gestión empresarial. Por ello, dadas las condiciones actuales del mercado y las crecientes exigencias de los consumidores, parece conveniente afianzar los instrumentos clásicos de calidad y poner en marcha otros que permitan asegurar la calidad de una producción y de una empresa; es decir, la “calidad total” de los productos, la cual será una garantía para los consumidores a la vez que una barrera defensiva de los mercados internos. Ello supone, sin duda, un cambio en la cultura empresarial dominante y exige la existencia de una política de calidad adaptada a estos requerimientos.

e) Innovación tecnológica

En la industria pesquero-alimentaria, como en todas las demás, la innovación tecnológica ocupa un lugar clave en la mejora de la competitividad, así como en el proceso de crecimiento de la economía. En este sentido, se puede afirmar que el sector se caracteriza por una insuficiente incorporación de nuevas tecnologías, una acusada dependencia tecnológica del exterior y una escasa inversión en I+D.

Entre las causas que pueden explicar esta situación se encuentra el hecho de la excesiva atomización que impide, en la mayoría de los casos, la unificación de esfuerzos, el poder abordar los altos costes que supone la implantación y transferencia de nuevas tecnologías y la disponibilidad de recursos humanos capacitados. En consecuencia, y en términos generales, la estructura empresarial española no está preparada para efectuar de forma individualizada las inversiones necesarias en I+D. Es preciso, por tanto, llegar a fórmulas asociativas que hagan posible la investigación y el desarrollo tecnológico, sin que ello suponga una elevada carga financiera para cada uno de los integrantes de esas asociaciones.

Otra carencia del sistema es la derivada de la falta de eficacia en el trasvase de los resultados de la I+D, ya que se producen notables vacíos entre la consecución de innovaciones técnicas y la incorporación a los procesos productivos, poniéndose de manifiesto la casi nula integración entre el colectivo científico y tecnológico y el sector industrial. Ello exige una reflexión sobre la operatividad real de los mecanismos utilizados para la aplicación rápida de los resultados de la investigación realizada en centros públicos; la intensificación del esfuerzo inversor en el sector empresarial y una mayor vinculación con la investigación pública sigue necesitando grandes esfuerzos.

Las consideraciones anteriores, y el convencimiento de que para muchas empresas, innovar es una de las mayores garantías para su consolidación y continuidad, justifica el esfuerzo que debe hacerse para que la innovación y tecnología formen parte de las estrategias empresariales. Es necesario incrementar el nivel de recursos humanos, técnicos y económicos que se destinan al desarrollo y a la incorporación de tecnologías a las industrias.

Desde la Administración debe hacerse un mayor esfuerzo por vincular los centros de investigación con el tejido industrial, creando un marco de encuentro entre oferta y demanda tecnológica. También hay que considerar que la ayuda a la investigación empresarial es rentable y de ahí que sea necesario tratar de orientar a la industria

alimentaria, ayudando a las empresas a definir prioridades, coordinando las políticas de apoyo y facilitando la difusión de las nuevas tecnologías.

7. LA VERTEBRACIÓN DEL SECTOR PESQUERO ALIMENTARIO

Los productos de la pesca y de la acuicultura y sus transformados se incluyen, a efectos estadísticos de comercio, en la denominada “balanza comercial agroalimentaria” junto con los correspondientes al sector agrario. Pero es evidente que los productos de la agricultura y ganadería tienen muy poco en común con los pesqueros, exceptuando el hecho de su destino final común que es, casi en su totalidad, el consumo humano. Es, por tanto, el factor alimenticio el que puede justificar que compartan la balanza comercial agroalimentaria.

Las peculiaridades inherentes a la pesca ponen de actualidad, de cuando en cuando, el debate sobre si la pesca debe estar integrada o no en la política de calidad alimentaria de tipo horizontal. Lo cierto es que las especificidades propias de la producción, e incluso la comercialización pesquera, hacen difícilmente transferible cualquier normativa de tipo horizontal que pueda existir para productos alimentarios. En este ámbito se trata de lograr que la política de calidad de los productos de la pesca no entre en contradicción con la política de calidad de los productos alimentarios. Para ello se debe reclamar para la pesca, y también para la acuicultura, una ordenación propia por la que se regule el funcionamiento del sector pesquero-alimentario en toda su dimensión; es decir, la acción concertada de carácter vertical entre las distintas fases que van desde la producción pesquera hasta la comercialización pesquero alimentaria.

La organización dentro de los procesos pesquero-alimentarios debe ser destacada como uno de los principales factores de competitividad en los mercados, lo cual conlleva la modernización y racionalización de los distintos procesos que tienen lugar entre las capturas y el consumo, así como la mejora de los elementos de servicio, calidad, investigación y adecuación al mercado. El logro eficaz de esos objetivos requiere la articulación y vertebración de las ramas productivas.

En España, la situación general de descoordinación entre agentes impide la transparencia de los mercados, dificulta el funcionamiento interconectado del proceso pesquero-alimentario y perjudica a cada una de las partes implicadas. Todo ello se manifiesta en posiciones de dominación de unas ramas respecto al resto y también en un desorden entre las actuaciones de cada una. Estas reflexiones respaldan la necesidad de unas organizaciones interprofesionales pesquero-alimentarias que, como se ha dicho antes, reflejen, en su funcionamiento y regulación, las especificidades propias de los productos pesqueros frente a los de origen agrícola y ganadero.

La regulación de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en España se ha llevado a cabo mediante Ley 38/1994 de 30 de diciembre, que si bien incluye al sector de los productos de la pesca, su contenido se manifiesta claramente orientado hacia los productos agrarios. Se definen aquéllas como entes de naturaleza jurídica privada que están constituidos por organizaciones representativas de la producción, de la transformación y de la comercialización agroalimentaria. El “sistema agroalimentario” es, a efectos de esta Ley, el conjunto de los sectores agrícola, ganadero, forestal y pesquero, así como la comercialización y transformación de sus productos.

En consecuencia, las organizaciones representativas de la producción, transformación y comercialización de los productos pesqueros pueden constituirse en organizaciones interprofesionales agroalimentarias siempre que cumplan los requisitos estipulados en la citada Ley. Ahora bien, el enfoque dado a la norma adolece de algunas carencias importantes en lo que al sector pesquero se refiere, y de ahí que se haya dicho más arriba que aquélla se dirige principalmente al sector agrario. Esas deficiencias justifican por sí mismas la propuesta que aquí se realiza de diferenciar el sector agrario del pesquero en materia de regulación de sus respectivas organizaciones interprofesionales. En los párrafos que siguen se analiza su contenido básico y se resaltan algunas de las importantes carencias de dicha Ley, lo que permite reforzar el argumento de la necesidad de establecer una legislación propia para la vertebración del sector pesquero-alimentario.

La Ley tiene por objeto la regulación del funcionamiento de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias como instrumentos de colaboración y coordinación entre los distintos intervinientes de la cadena agroalimentaria, que doten a los mismos de una mayor eficacia y transparencia. Reconoce también la relevancia que aquéllas adquieren en la consecución de los objetivos propios de una política de calidad; y en tal sentido, constituyen un eficaz instrumento en su desarrollo. Está claro que estos objetivos son tan válidos para el sector agrario como para el pesquero.

En la propia exposición de motivos de la Ley existe una ausencia manifiesta del sector pesquero-alimentario, ya que las justificaciones a la regulación de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias comienzan con una referencia directa a la reforma de la Política Agraria Común y nada se dice de la Política Pesquera Común. Esta circunstancia habla por sí sola y justificaría la demanda de que en el desarrollo reglamentario de esta Ley se diferencien los productos que traen su origen de la Política Agraria Común de aquéllos que lo traen de la Política Pesquera Común. Sin embargo, el Real Decreto 2070/1995⁶², de 22 de diciembre, por el que se desarrolla dicha Ley, no introduce esa diferenciación.

Las finalidades establecidas para las organizaciones interprofesionales agroalimentarias son igualmente compartidas por los sectores agrario y pesquero:

- Llevar a cabo actuaciones que permitan un mejor conocimiento , una mayor eficacia y una mayor transparencia de los mercados.
- Mejorar la calidad de los productos y de todos los procesos que intervienen en la cadena agroalimentaria, efectuando el seguimiento desde la fase de producción hasta su llegada al consumidor final.
- Promover programas de investigación y desarrollo que impulsen los procesos de innovación de los diferentes sectores.

- Promocionar y difundir el conocimiento de las producciones agroalimentarias.
- Promover actuaciones que faciliten una información adecuada a los intereses de los consumidores.
- Realizar actuaciones que tengan por objeto una mejor defensa del medio ambiente.
- Desarrollar acciones que permitan una permanente adaptación de los productos agroalimentarios a las demandas del mercado.

Sin embargo, la Ley ignora que las que se inscriban en el ámbito del sector pesquero, deberían tener un papel en la gestión de los recursos pesqueros, por cuanto que éstos son la pieza básica por la que se inicia el proceso de producción en el sector pesquero-alimentario.

La Ley establece que sólo se podrá reconocer una organización interprofesional agroalimentaria por sector o producto. Al margen de la imprecisión que, en este contexto, tiene el término “sector”⁶³ cabe decir que, una vez más, se está pensando en términos agrarios y no pesqueros. La razón de esta falta de precisión es la siguiente: una organización interprofesional agroalimentaria debe estar constituida, además de por organizaciones representativas de la transformación y comercialización, por organizaciones de productores. En el caso del sector pesquero, las organizaciones de productores se reconocen, bien por el número de buques explotados por aquéllas o bien en función de sus producciones “por especie o grupo de especies”. Es decir, en términos pesqueros se habla de especies o grupos de especies, y no de productos y esto es algo

⁶² Real Decreto 2070/1995, de 22 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 38/1994 de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (BOE de 25 de enero de 1996).

⁶³ Hay que tener en cuenta que la ley define en su artículo 1 como sistema agroalimentario al *conjunto de los sectores agrícola, ganadero, forestal y pesquero*, lo cual induce a pensar que podrían reconocerse cuatro organizaciones interprofesionales, una para cada sector, y además otras para los productos que, a su vez, pertenecen a esos sectores.

completamente ignorado en la citada Ley y en el correspondiente Real Decreto de desarrollo de aquélla.

Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias pueden proponer la extensión de normas adoptadas por ellas, al conjunto total de productores y operadores del sector o producto. Estas normas deben referirse a reglas relacionadas con:

- La calidad de los productos, así como su normalización, acondicionamiento y envasado, siempre y cuando no existan disposiciones reguladoras sobre la misma materia o, en caso de existir, se eleven las exigencias de las mismas.
- La mejor protección del medio ambiente.
- La mejor información y conocimiento sobre las producciones y los mercados.
- Las acciones promocionales que redunden en beneficio del sector o producto correspondiente.

Está claro que el sector de la pesca comparte con los otros (agrícola, forestal y ganadero) esta regulación, y en este aspecto nada hay que objetar. Es más, la regulación de la extensión de normas en el ámbito de la interprofesión pesquero-alimentaria puede venir a cubrir las lagunas existentes en la legislación pesquera sobre comercialización; cuyas normas son de aplicación casi exclusiva al primer eslabón de la venta. En consecuencia, por esta vía se puede ampliar la extensión a los demás eslabones del proceso de comercialización.

La cuestión de la extensión de normas en el caso del sector pesquero es de gran importancia, debido al enorme volumen de importaciones de productos pesqueros que se comercializan en España, casi un millón de toneladas. Por esta vía, los productos importados deberían estar sujetos a las normas emanadas de las organizaciones interprofesionales pesquero alimentarias, al igual que la producción nacional.

Todo lo expuesto en los párrafos anteriores conduce a plantear, no tanto la propuesta de una total modificación de la Ley 38/1994 reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, sino, una demanda para el sector pesquero-

alimentario concretada en la necesidad de una legislación propia (vía desarrollo reglamentario de la ley anterior) en materia de organizaciones interprofesionales pesquero alimentarias. La vertebración debe realizarse por especies o grupos de especies y debe contemplar las especificidades propias de unos productos (los pesqueros), cuya producción comienza con una actividad (la pesca) que tiene lugar en un medio (la mar) completamente diferente de aquél en el que se producen los productos agrícolas, ganaderos y forestales.

El Real Decreto 2070/1995 debería haber canalizado dicha demanda y, sin embargo, no lo ha hecho. Se limita a realizar un desarrollo de tipo formal de algunos temas concretos de la Ley 38/1994: procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, extensión de normas, procedimiento sancionador derivado del incumplimiento de las obligaciones contenidas en la ley, procedimiento de inscripción de tales organizaciones en el registro creado en aquélla, y la composición y funcionamiento de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias.

Las únicas alusiones que el mencionado Real Decreto dedica al sector pesquero-alimentario se encuentran en sus artículos 2, 10 y 23. En el primero se exige la acreditación de, entre otros, los niveles de captura y presencia en caladeros para el reconocimiento de las organizaciones interprofesionales del sector pesquero-alimentario. En el segundo se establece la regulación del procedimiento de extensión de normas y los datos sobre nivel de capturas y presencia en caladeros se utilizan para acreditar el porcentaje mínimo de representación exigido en la Ley. Finalmente, el artículo 23 se refiere a las organizaciones de productores pesqueros y a las cooperativas agrarias y pesqueras para la constitución del Consejo Nacional de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, creado por la Ley 38/1994.

8. CONSIDERACIONES FINALES

La necesidad de abastecer el mercado comunitario y los compromisos que adquiere la Unión Europea en los foros internacionales dentro de un contexto de liberalización del

comercio mundial, definen tanto el panorama actual como el que se perfila para los años venideros. Este está marcado por la apertura de las fronteras comunitarias a las importaciones de terceros países y por la necesidad del diseño de una política comercial orientada al logro de amplios espacios comerciales transfronterizos.

En ese contexto, la clave de la competitividad de nuestros productos está en asegurar que aquéllos juegan en el mercado comunitario en las mismas condiciones que las producciones importadas. Y ello pasa por un control exhaustivo de los productos de importación centrado básicamente en la verificación del cumplimiento de todos los requisitos necesarios para su comercialización adecuada en el mercado comunitario.

En materia de comercialización, el Reglamento Base de Mercados no resulta ser un instrumento que garantice eficazmente la solución de los problemas que se generan cuando se produce un deterioro de los mercados. El mecanismo de fijación de precios, sobre el que descansa el sistema de vigilancia comunitaria de las importaciones, no es de aplicación automática y sólo se puede desencadenar cuando hay indicios probados de que las importaciones procedentes de terceros países pudieran crear perturbaciones en el mercado comunitario.

Las normas comunes de comercialización existentes, sólo se aplican en el primer eslabón de la venta sin extensión a las demás etapas del proceso de comercialización. Una política de calidad, una de cuyas piezas pueden ser las organizaciones interprofesionales pesquero-alimentarias, vendría a suplir esta carencia. Aquellas están definidas como entes de naturaleza jurídica privada que estén constituidas por organizaciones representativas de la producción, de la transformación y de la comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura. Se trata, en definitiva, de establecer un marco jurídico que permita la colaboración y coordinación de los distintos sectores empresariales de la industria y del comercio de los productos pesqueros para, a través de las correspondientes organizaciones, contribuir a la elevación del nivel de eficiencia del sistema pesquero-alimentario español.

En el concepto de calidad se engloban múltiples aspectos, pero se diferencian nítidamente dos campos: el sanitario y el comercial. La calidad sanitaria depende del medio y del tratamiento de las capturas, tanto a bordo de los buques como su venta y transporte a los centros de consumo. La calidad comercial, por su parte, persigue establecer un marco de competencia leal que permita la protección del consumidor y la armonización a escala comunitaria de las categorías de productos pesqueros. En el marco de la Organización Común de Mercados se han establecido normas de clasificación de los productos frescos y normas de composición para algunas conservas (de sardina y de atún), existiendo todo un campo normativo sin desarrollar para una gran cantidad de productos pesqueros.

Las campañas destinadas a promover el consumo de pescado deben estar rigurosamente estudiadas al objeto de evitar efectos contrarios a los deseados. Los objetivos de las campañas deberían estar orientados a fomentar las exportaciones de los productos en los que somos excedentarios y las importaciones de productos sin transformar susceptibles de generar valor añadido en nuestra industria de transformación.

Entre los orígenes de la crisis por la que atraviesan los mercados de productos pesqueros en primera venta podemos indicar los siguientes:

- La caída de los precios como consecuencia de las masivas importaciones que, de terceros países, se efectúan; incentivadas por la sobrevaloración que durante estos últimos años mantuvo la peseta.
- Las políticas económicas que se han venido desarrollando en nuestro país y que han originado una recesión en la demanda.
- La disminución de las rentas de las unidades familiares, que ha reconducido la demanda hacia productos de menor precio e inferior calidad, además del efecto sustitución que se ha producido con algunos productos de la mar.
- La falta de controles extracomunitarios, etc.

La evolución de nuestra balanza comercial agroalimentaria se caracteriza por un ligero crecimiento de las exportaciones y un crecimiento mucho más acusado de las importaciones en los últimos diez años, lo que se traduce en un déficit creciente, cuyo valor en 1994 se ha cifrado en 132.437 millones de pesetas, de los cuales 113.134 millones corresponden al capítulo de la pesca. El sector de los productos pesqueros está sometido a serios problemas estructurales en materia de comercio exterior y conviene emprender actuaciones que tiendan a solucionarlos.

El impacto de la Ronda de Uruguay en el sector pesquero primario y transformador ha sido moderado, con un número de quince especies sensibles afectadas por la rebaja arancelaria entre las que figuran la merluza fresca y congelada, el pez espada y las conservas de sardina. La Unión Europea ha condicionado la concesión de reducciones para estas especies a la consecución de Acuerdos de pesca con terceros países. Estos adoptarán, a juicio de la Comisión, la modalidad de acceso a recursos-acceso a mercados. En lo que respecta al sector transformador español, destaca como positivo el hecho de que las conservas de atún, es decir, la primera producción española de conservas, ha podido mantener su arancel actual del 24%, lo que podrá permitir hacer frente a la presión comercial ejercida por los países asiáticos.

La ampliación que supuso para el mercado comunitario la firma del Acuerdo del Espacio Económico Europeo con los países EFTA, no ha supuesto para el mercado comunitario pesquero una ampliación sustancial de su dimensión, aunque sí han cambiado las perspectivas comerciales del mismo. La proximidad y la tradición de intercambios comerciales de los países de la EFTA con los países del Este se traduce en unas mayores facilidades de acceso al mercado comunitario de los productos procedentes de estos países, a través de los de la EFTA. Esto debe llevar a la Unión Europea a extremar el cumplimiento de los mecanismos de control en frontera existentes en los Estados miembros del norte.

En la situación actual de práctica liberalización de los productos pesqueros, la modalidad de acuerdos basados en el principio de acceso a recursos a cambio de acceso a

mercados, resulta siempre interesante aunque, en algún caso, suponga para la flota española una menor asignación en las cuotas de pesca.

En todo caso, es necesario introducir contrapartidas pesqueras a los acuerdos de cooperación (científica, técnica y económica) o asociación con países en desarrollo. Los planes y políticas de ayuda de la Unión Europea con terceros países suelen ir destinados a promover reformas económicas y a la reestructuración de su sistema económico, basado en los principios de sostenibilidad y desarrollo social armonioso. Por lo tanto, es necesario que en los citados acuerdos internacionales se establezcan cláusulas que contemplen la mejora de la situación económica del sector pesquero de la Unión Europea a través del acceso a caladeros de terceros países con los que se suscriben dichos acuerdos.

La superación de las deficiencias estructurales que padece el sector pesquero alimentario exigen medidas activas que fortalezcan los puntos más débiles de la cadena: la excesiva atomización, su escasa presencia en el exterior, la dependencia tecnológica, la reducida inversión en I+D, la escasa inversión en formación de personal técnico, la imagen de marca, etc. Obtener una dimensión empresarial adecuada en cada caso es indispensable para poder obtener una presencia internacional eficaz y constante en el mercado exterior. Es por ello que las empresas pesquero alimentarias necesitan de una estrategia que les permita desarrollar iniciativas de ordenación sectorial.

El fomento de la calidad industrial, como elemento de gestión que afecta a todas las funciones y actividades de la empresa, debe ser contemplado con especial atención como un elemento más que afecta de forma sustancial a la competitividad de las empresas, ya que cada vez está más reconocido el hecho de que la calidad no es un atributo exclusivo del producto final, sino que afecta a todos los eslabones del proceso productivo, incluyendo los servicios y la gestión empresarial. Así concebida, la calidad industrial constituye un nuevo factor de competitividad y un elemento determinante y de mayor incidencia en los procesos de modernización que la industria tiene planteados en el futuro inmediato. Es por ello que procede implantar sistemas de gestión de calidad para que las

empresas puedan acceder a las certificaciones de demostración de calidad otorgadas por las instituciones oficiales.

La vertebración del sector pesquero-alimentario se presenta como un mecanismo necesario para ayudar a regular y ordenar los mercados, así como para fortalecer la política de calidad, completándola allí donde no exista regulación. En este ámbito, las organizaciones interprofesionales pesquero-alimentarias se presentan como el mejor sistema de colaboración y coordinación entre los distintos intervinientes de la cadena pesquero alimentaria que dotarán a los mercados de mayor eficacia y transparencia. La Ley de carácter general que regula el funcionamiento de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias constituye el marco básico en esta materia. Su desarrollo reglamentario debería haberse realizado independientemente del de las organizaciones interprofesionales correspondientes a los sectores agrícola, ganadero y forestal, por cuanto que el origen y circunstancias de la producción, transformación y comercialización son manifiestamente diferentes, aunque compartan algunos elementos comunes. La ausencia de esa regulación específica en el Real Decreto 2070/1995 que desarrolla la Ley 38/1994, obliga a considerar esa carencia como algo a subsanar en el ámbito del sector pesquero-alimentario.

CAPÍTULO VII. LOS PUERTOS Y LOS SERVICIOS PORTUARIOS EN RELACIÓN CON LA FLOTA PESQUERA

Para el sector marítimo pesquero, el puerto constituye el eslabón que inicia y cierra el ciclo de la actividad extractiva, ya que la flota sale de un puerto y regresa a un puerto, normalmente el de base. Y además necesita una serie de servicios portuarios que son prestados por diferentes tipos de agentes económicos y que, en su conjunto, se denominan *comunidad portuaria*: autoridades portuarias, consignatarios, estibadores, transitarios, agentes de aduana, armadores, corporaciones de prácticos, empresas de remolque y de amarre, Administraciones públicas, y otras empresas dedicadas a la prestación de servicios auxiliares.

En España, las actividades portuarias se encuentran reguladas, en la actualidad, a dos niveles competenciales: estatal y autonómico. El primero, mediante la Ley 27/1992⁶⁴, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que establece las competencias del Estado en materia de puertos y de marina mercante y regula la organización y la prestación de servicios en los puertos de interés general, quedando en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas los restantes puertos españoles.

Con carácter general, se puede decir que la gestión de los servicios portuarios se encuentra sometida a debate y discusión en foros institucionales, políticos y sociales. En el centro de ese debate se encuentran argumentos que apoyan tanto la gestión pública de los servicios portuarios, como aquéllos otros que consideran que dicha gestión debe ser privada aunque concurra el servicio de carácter público en igualdad de condiciones, no faltando, además, partidarios de los sistemas mixtos. En los últimos meses, el debate ha adquirido mayor intensidad debido, entre otras razones, a la previsión contenida en los pactos de investidura y gobernabilidad del Gobierno actual de modificar la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y de traspasar la gestión de algunos actualmente considerados de interés general del Estado a algunas Comunidades

⁶⁴ BOE de 25. 11. 1992; corrección de errores BOE de 12. 12. 1992

Autónomas. Por otra parte, el Tribunal de Defensa de la Competencia realizó el año pasado un informe cuyo capítulo segundo (“Puertos”) contiene una serie de propuestas para la gestión de los servicios portuarios, las cuales se han incorporado al debate existente en los otros foros. Se comprende, pues, la dificultad en cerrar el debate sobre este complejo tema.

Ante estas circunstancias, y al objeto de enriquecer el presente informe y de aportar elementos a la reflexión que puedan servir para la formulación de la futura política portuaria, se ha preferido optar por la presentación de dos posiciones diferentes, ya que, como es lógico, este debate sobre las privatizaciones también se da en el seno del Consejo Económico y Social.

1. SERVICIOS PORTUARIOS, TARIFAS, ESTIBA Y DESESTIBA

Los servicios portuarios

Los servicios portuarios son una serie de actividades que se realizan en el espacio territorial del puerto y que incluyen tanto la atención al buque como a la mercancía. Su clasificación se presenta en el cuadro VII.1

CUADRO VII.1
SERVICIOS PORTUARIOS

Practicaje Remolque portuario.. Disponibilidad de las zonas de fondeo y la asignación de puestos de fondeo Amarre y desamarre de los buques, atraque y, en general, los servicios que afecten al movimiento de las embarcaciones Accionamiento de esclusas Puesta a disposición de espacios, almacenes, edificios e instalaciones para la manipulación y almacenamiento de mercancías y vehículos, y para el tránsito de éstos y de pasajeros en el puerto. Puesta a disposición de medios mecánicos, terrestres o flotantes para la manipulación de mercancías en el puerto. Suministro a los buques de agua y energía eléctrica y de hielo a los pesqueros. Recogida de basuras y recepción de residuos sólidos y líquidos contaminantes procedentes de buques, plataformas u otras instalaciones fijas situadas en la mar. Servicios contra incendios, de vigilancia, seguridad, policía y protección civil portuarios. Carga y descarga de mercancías Señalización marítima en el ámbito geográfico asignado a las Autoridades Portuarias.

Las tarifas

La prestación de los servicios portuarios puede realizarse directamente por las autoridades portuarias o en régimen de gestión indirecta. En ambos casos, los usuarios están obligados a pagar por dichos servicios una serie de tarifas, cuyo mecanismo de fijación varía en función del tipo de gestión, directa o indirecta, y del tipo de autoridad administrativa que tiene atribuidas las competencias correspondientes.

Los servicios tarifarios aplicables al sector pesquero tienen un tratamiento diferenciado como pesca fresca o como tráfico convencional. En el primer caso, las operaciones portuarias suelen desarrollarse -dentro del puerto- en muelles especialmente habilitados y las embarcaciones, estando exentas de la aplicación de algunas tarifas -por ejemplo las correspondiente al servicio de practicaje y amarre- y excluidas de la consideración de servicio público de estiba y desestiba de buques las labores de manipulación de carga proveniente de buques menores de 100 TRB o de los que superen dicho registro, siempre que como consecuencia de pacto dichas labores sean realizadas por los

tripulantes del buque. En el segundo caso, las operaciones portuarias entran en el grupo de operaciones de carga general tanto por lo que respecta al buque como a la mercancía, siéndoles de aplicación la mayor parte de los servicios portuarios señalados en el cuadro VII.1. En ambos casos, se ha suspendido temporalmente, hasta el 1 de noviembre de 1998, el servicio público de estiba y desestiba. Las tarifas al sector pesquero en las modalidades de tratamiento como pesca fresca y como tráfico convencional se presentan en el cuadro VII.2 y VII.3

CUADRO VII.2
TARIFAS AL SECTOR PESQUERO

Pesca fresca. Buques dedicados a pesca local o litoral		
Tarifa		
T-0	Señalización marítima	
T-4	Pesca fresca	<p>Incluye la utilización por los buques pesqueros, durante un mes, de los accesos marítimos, estancia en atraque, punto de amarre o puesto de fondeo asignado, y por los productos de pesca de las zonas de manipulación y servicios generales del puerto.</p> <p>La base de la tarifa es el valor obtenido por la venta en las lonjas portuarias, y sus cuantías son:</p> <p>Descarga: 2,0 %</p> <p>Transbordo: 1,5%</p> <p>Entrada terrestre: 1,0%</p> <p>En los dos primeros casos, se puede aplicar una reducción siempre que la descarga se halle excluida de la consideración de servicio público de estiba y desestiba y los buques estén al corriente de pago de la tarifa T-0</p>

CUADRO VII.3
TARIFAS AL SECTOR PESQUERO

Tráfico convencional		
Tarifa		
T-0	Señalización marítima	<p>Buques congeladores o sujetos a tarifa T-1: se les aplica una tarifa por unidad de arqueo por cada entrada en puerto.</p> <p>Buques no congeladores dedicados a la pesca de altura y gran altura: se les aplica una tarifa anual por cada unidad de arqueo.</p>
T-1	Buques	Utilización, por los buques, de las obras e instalaciones portuarias que permiten el acceso marítimo al puerto y su estancia en el atraque, punto de amarre o puesto de fondeo. Se aplica una tarifa distinta para las estancias prolongadas y para las cortas. En este último caso, existen reducciones por la forma de amarre, tipo de navegación y número de escalas.
T-3	Mercancías	<p>Utilización, por las mercancías, del puerto en general, de sus muelles y pantalanes, accesos terrestres, vías de circulación y zonas de manipulación, excluidos los espacios de almacenamiento o depósito.</p> <p>Se aplican en función de las toneladas embarcadas o desembarcadas, y su cuantía por tonelada es diferente para los siguientes grupos de productos:</p> <p>Pescado fresco, refrigerado o congelado y moluscos de la UE.</p> <p>Filetes y demás carne de pescado.</p> <p>Atunes congelados de la UE.</p> <p>Pescado fresco, refrigerado o congelado, filetes y demás carne de pescado y moluscos.</p> <p>Pescado seco.</p> <p>En todos los casos, la cuantía de la tarifa por tonelada para el desembarque es superior en aproximadamente el doble a la aplicada para el embarque.</p>

Estiba y desestiba

Los puertos han dispuesto tradicionalmente de bolsas de trabajadores para cubrir las operaciones de estiba y desestiba que normalmente se realizan inmediatamente después de la llegada del buque al puerto. La existencia de bolsas de trabajadores de estiba ha sido práctica generalizada en la mayoría de los puertos, acompañada de mecanismos normativos o pactados de reserva del trabajo de estiba a estos trabajadores para garantizar su permanencia en las listas y su asistencia a los llamamientos diarios.

La gestión de dichas bolsas de trabajadores, estaba encomendada en España a la Organización de Trabajadores Portuarios, OTP, constituida en, que era un Organismo Autónomo de carácter administrativo dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La OTP se configuró, en principio, como un organismo rector que gestionaba una lista especial de empleo y poco a poco fue asumiendo una mayor intervención en las relaciones laborales de los trabajadores portuarios, llegando a adquirir funciones de administración a tenor de lo previsto en las sucesivas Ordenanzas de Estiba y Desestiba y, posteriormente, en 1980, tuvo ya la naturaleza de Oficina Especial de Empleo, continuando así hasta 1986, año en que tuvo lugar la reforma del sector.

Hasta el momento de su reforma, en 1986, la OTP se encargaba de las siguientes actividades: 1) gerenciar el censo de trabajadores del sector, 2) facilitar a las empresas los trabajadores que necesitaban, 3) ejercer poder disciplinario sobre el censo, 4) abonar las remuneraciones a los trabajadores, previa recaudación a las empresas, 5) mantener las cotizaciones a la Seguridad Social en los días de trabajo y 6) certificar sobre los días de desempleo.

Los trabajadores del censo disponían de un régimen de desempleo excepcional, sin límites económicos global o de tiempo, cuya inactividad no era soportada por el sector, sino por fondos de desempleo. Este sistema se caracterizaba por una protección al desempleo para todos aquellos días no trabajados.

La reforma se inicia en 1986, con la promulgación del Real Decreto-Ley 2/1986⁶⁵, de 23 de mayo, sobre el servicio público de estiba y desestiba de buques, que fue desarrollado por el Real Decreto 371/1987⁶⁶ de 13 de marzo, y supone que, a partir de 1986, serán las sociedades estatales de estiba y desestiba las que, en régimen especial, proporcionen de forma diaria y rotatoria el personal que ha de realizar las operaciones del servicio público de estiba, si bien estas sociedades coexisten con empresas privadas con plantillas de personal propias, en régimen laboral común, que se nutren de trabajadores pertenecientes a las sociedades estatales, salvo las exclusiones ya comentadas. En conjunto, este nuevo marco normativo supone lo siguiente:

- Establecimiento de un nuevo régimen laboral en el ámbito portuario y clarificación de la política de empleo; así como la dotación a los trabajadores portuarios de las sociedades de estiba de un régimen jurídico de carácter especial previsto en el Estatuto de los Trabajadores.
- Creación de un instrumento de ejecución de la nueva política portuaria: las sociedades de estiba contratan a los trabajadores portuarios, con carácter fijo, y los ponen a disposición de las empresas, con carácter temporal.
- Adquisición, para las actividades de estiba y desestiba, de la categoría de servicio público esencial de titularidad estatal .
- Apertura del acceso a las actividades portuarias a todas las empresas, mediante el sistema general de contratación administrativa.
- Exclusión del servicio público a los buques de pesca fresca, en las condiciones antes señaladas.

⁶⁵ El Real Decreto- Ley 2/1986 (BOE de 27. 5. 1986; corrección de errores BOE de 19. 6. 1986) crea en cada Autoridad Portuaria, las sociedades de estiba y desestiba con capital mixto, de forma que la participación del Estado sea superior al 50%. Esta participación pasó a ser de las Autoridades Portuarias en virtud de lo dispuesto en la Ley de Puertos del Estado de 1992.

⁶⁶ BOE de 16. 3. 1987

Con este nuevo panorama, surgen el I y II Acuerdo Marco Laboral entre la Administración, las empresas estibadoras y los sindicatos de los trabajadores portuarios, que desarrollan el Real Decreto-Ley 2/1986 y sus disposiciones complementarias. Con ello se permitió, en las actividades portuarias pesqueras, reducir sensiblemente, de forma gradual y a coste reducido, la plantilla de estibadores⁶⁷.

Las condiciones generales en que se desarrollan las actividades de estiba y desestiba en algunos puertos españoles que no se han acogido al Real Decreto 2541/1994⁶⁸, de 29 de diciembre, suspendiendo el servicio público de estiba y desestiba de buques, pueden caracterizarse por las siguientes especificidades:

- Exigencia de que un veinticinco por cien de la actividad de servicio público, como mínimo, se realice con trabajadores portuarios fijos en relación laboral común con las empresas estibadoras, teniendo éstas libertad para ampliar el número de aquéllos hasta cubrir el cien por cien de su actividad con trabajadores procedentes de la sociedad de estiba.
- Desaparición del concepto de categorías profesionales, que se sustituye por el de grupos profesionales, aplicable a los trabajadores portuarios, lo que facilita la polivalencia y la movilidad funcional de los trabajadores.

La efectividad de la suspensión temporal de la aplicación del Real Decreto-Ley 2/1986, llevada a cabo mediante el Real Decreto 2541/1994 de 29 de diciembre, sobre servicio público de estiba y desestiba de buques, a las labores y actividades de carga, descarga, estiba, desestiba y transbordo de pesca fresca, congelada y de bacalao salado, queda supeditada a que las empresas concesionarias que vayan a realizar tales labores hayan adoptado alguna de las siguientes medidas:

⁶⁷ El mecanismo utilizado para la reducción de plantilla ha sido el de la jubilación obligatoria para todos los trabajadores que hayan cubierto su periodo carencia a la Seguridad social. En este sentido es necesario recordar que el personal estibador, por razones históricas, no estaba afiliado al Régimen general de la Seguridad Social, sino al régimen de los Trabajadores del Mar y se les aplica los coeficientes reductores correspondientes a este régimen.

⁶⁸ BOE de 18. 1. 1995

- Contratación en régimen de relación laboral común de un número de trabajadores portuarios que se encuentren en régimen de relación laboral de carácter especial con la respectiva sociedad estatal de estiba , proporcional al número de jornadas trabajadas durante el año anterior en esas actividades.
- Asunción y pago a la sociedad estatal de estiba de las obligaciones económicas que se determinen y que, a criterio de la Autoridad Portuaria, compensen los mayores costes que se puedan producir para las demás actividades incluidas en el servicio público de estiba y desestiba.
- Una combinación de las opciones anteriores.

De todo lo anterior se deduce que uno de los aspectos más sobresalientes de las reformas emprendidas en 1986 es precisamente el relativo al personal del sector de estiba y desestiba, al que se ha sometido a una fuerte estructuración en materia de disminución de excedentes.

La exposición que se acaba de realizar ilustra someramente la problemática que se cierne sobre el sistema portuario en general y, en particular, sobre los servicios portuarios en relación con la flota pesquera. Esta problemática ha puesto sobre el tapete una serie de problemas que están sin resolver y que tendrían que ser abordados en el marco de una reforma. Se trata de dar respuesta a una serie de cuestiones concretas que, en una formulación genérica, pueden resumirse en las dos siguientes: ¿Quién debe gestionar los puertos? y ¿Cómo se deben gestionar los servicios portuarios?. En la búsqueda de respuesta a estas preguntas, aparecen dos posiciones bien diferenciadas que han puesto de actualidad el debate sobre la gestión de los servicios portuarios.

Este debate, generalizado, también ha estado presente a la hora de elaborar este informe en el seno de la Comisión de Agricultura y Pesca del Consejo Económico y Social. Conscientes de la importancia que ello tiene y de la necesidad de disponer del mayor número de elementos para abordar la citada reforma, existen las siguientes posiciones.

a) Posición de los representantes de las organizaciones de productores del sector marítimo-pesquero en el Consejo Económico y Social.

La citada Ley 27/1992 trató de eliminar las rigideces propias de la función y estructura administrativa, derivada por aplicación de la Ley 27/1968⁶⁹, de 20 de junio, sobre juntas de Puerto y Estatutos de Autonomía, y hace compatible la prestación de servicios con los principios de eficiencia, agilidad y flexibilidad propias de la gestión empresarial. La aplicación de sistemas empresariales de gestión es muy difícil de conseguir en la rígida estructura de la Administración Pública.

La Resolución adoptada por el Parlamento Europeo en 1988, sobre política portuaria, recomienda la autonomía de la gestión portuaria y la libre competencia entre puertos marítimos. La entrada en vigor del Mercado de la Unión Europea en 1993 plantea un reto a los puertos españoles. Se requiere una gestión desburocratizada y eficaz en los puertos, que permita lograr los niveles deseados de eficiencia en la gestión y prestación de los servicios portuarios demandados.

La Ley 27/1992 establece el modelo de gestión portuaria basado en Entidades Públicas denominadas Autoridades Portuarias, con autonomía de gestión, en sustitución de los Organismos Autónomos del Estado, excesivamente burocratizados para las necesidades portuarias. Con la aplicación de esta Ley, se pretende suprimir determinadas trabas administrativas al sector marítimo pesquero en el marco de la libertad de empresa y de la economía de mercado.

Medidas de carácter general

- a) Fomentar la existencia de competencia tarifaria efectiva entre los puertos españoles mediante el establecimiento progresivo de libertad tarifaria.
- b) Establecer provisionalmente, en tanto no se dé la situación de libertad tarifaria, las tarifas en función de las necesidades reales de los usuarios, y con la máxima simplicidad y transparencia posible, solicitando preceptivamente informe a los usuarios.

⁶⁹ BOE de 21. 6. 1968

- c) Introducir elementos tarifarios que permitan la máxima agilización de las operaciones portuarias.
- d) Fomentar la competencia efectiva y el autoservicio con el fin de evitar las prácticas abusivas entre las empresas suministradoras de estos servicios.

Servicios de estiba, desestiba, carga y descarga

La suspensión temporal llevada a cabo mediante el Real Decreto 2541/1994 de 29 de diciembre, aplicable a las labores de carga, descarga, estiba y desestiba y transbordo de pesca fresca, congelada y de bacalao salado, tiene por objeto establecer las condiciones adecuadas para recuperar la competitividad de los puertos en el sector pesquero. Además, en ese momento se consideró la conveniencia de suspender el servicio público, por la situación económica que incidía de forma negativa en el sector pesquero, y por lograr una equiparación con la mayor parte de los puertos europeos en los que las descargas de la pesca nunca fueron incluidas dentro de los trabajos portuarios. Es preciso señalar que el Real Decreto 2/1986, supone, en la práctica, que las empresas de las sociedades estatales de estiba y desestiba, con capital inferior al 50%, deben de absorber la totalidad de las pérdidas.

Sin embargo, los efectos de esa suspensión no son demasiado positivos. De hecho, estos servicios han sido, y en algunos puertos siguen siendo fuente de conflictos por la obligatoriedad de utilizar el servicio público en las labores de descarga y desestiba, ya que sus elevados costes no los hacen soportables para la empresas, las cuales están obligadas a asumir un importante pasivo social si quieren obtener la deseada suspensión del servicio. Teniendo en cuenta, además que la flota pesquera, habitualmente, realiza sus operaciones de descarga en sus respectivos puertos base y, por lo tanto, las empresas pesqueras disponen de su propia infraestructura individual o común a través de cooperativas o asociaciones.

Por otra parte, hay que hacer constar que la obligatoriedad de contratar en régimen de relación laboral común a los trabajadores de la sociedad estatal de estiba y desestiba, o de pagar los importes que se determinen para compensar los mayores costes que se

puedan producir para compensar las demás actividades incluidas en el servicio público, está en contradicción con la exposición de motivos del Real Decreto 2541/1994, ya que no se obtiene la proyectada reducción de costos; incluso en muchos puertos aún no se ha suspendido el servicio público, por no haberse cumplido con las citadas condiciones.

En relación con la concesión administrativa de las lonjas de pesca fresca es necesario señalar que, en algunos puertos, se considera innecesaria, ya que dicha concesión no implica el uso exclusivo de la lonja, por tratarse de un servicio público. Por lo tanto, a las empresas demandantes del servicio, no concesionarias, no se les puede facturar ninguna tarifa adicional porque, con el pago de la T-4, Pesca Fresca, se tiene derecho a la utilización de las zonas de manipulación y servicios generales del puerto.

b) Posición de las organizaciones sindicales representadas en el Consejo Económico y Social.

La condición peninsular e insular del territorio español, con un perímetro costero de 8.000 Km. unido a la histórica vocación marítima, que ha originado un importante desarrollo demográfico periférico, y la insuficiente estructura perimetral de transporte terrestre, han favorecido la proliferación de puertos a lo largo del litoral español, con puertos distantes entre sí menos de 150 Km. en media.

Por otro lado, la situación periférica de España respecto al centro de gravedad de los grandes focos de producción y consumo de Europa, limita las dimensiones de las zonas de influencia de los puertos españoles, dando a sus tráficos un carácter fundamentalmente cautivo y, por tanto, de limitado tamaño.

Esta dispersión portuaria tiene sus ventajas e inconvenientes. Entre las primeras cabe señalar su capacidad para incorporarse a la apuesta europea del "short sea shipping", la reducción de los arcos terrestre, su adecuación a políticas de equilibrio territorial, etc. Los inconvenientes se deducen de la falta, en algunos casos, de masa crítica suficiente como para producir los procesos de capitalización e introducción de las innovaciones necesarias.

En este contexto, la Ley 27/92 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, ha supuesto una profunda modernización de la legislación española en la materia. Por una parte, ha sentado las bases de una gestión desburocratizada y más eficaz en los puertos y, por otra, ha creado los mecanismos precisos para compatibilizar la autonomía de gestión de las Autoridades Portuarias con su necesario control y coordinación. El resultado ha sido la configuración de un sistema portuario capaz de alcanzar objetivos de difícil consecución con una gestión aislada e independiente.

Convencidos de que los puertos son instrumentos estratégicos del desarrollo económico de nuestro país, permítasenos argumentar la necesidad de garantizar el servicio público en la prestación de los diferentes servicios, en el control administrativo de las capturas y en sistema tarifario público para el interés general de la sociedad.

Por ello consideramos necesario el mantenimiento del actual marco legislativo del sistema público portuario como elemento de distribución de la riqueza entre las Comunidades Autónomas que configuran el Estado Español; y además es opinión generalizada que la total privatización de los puertos conllevaría una desregulación en el control tarifario y un incremento del coste de la mercancía al usuario. La incidencia de un menor coste portuario como consecuencia de bajada de tarifas -tal y como ocurre actualmente en España- no se traduce asimismo en un menor coste al consumidor.

Consideramos que las propuestas referentes a la gestión privada de los puertos responden más a posiciones predeterminadas que a un análisis de la realidad concreta. Cuando se dice que hay que acabar con los monopolios (estatales) no se tiene en cuenta que la existencia de estructuras de mercado muy concentradas, las limitaciones de espacio físico que existen en los puertos e incluso los volúmenes de tráfico -sobre todo en lo que se refiere a pesca fresca y congelada- impiden que pueda practicarse una competencia real, para lo cual un requisito esencial es que exista la posibilidad de acceso a la prestación del servicio por todos los operadores económicos que lo deseen, por no hablar ya de la relación existente entre la inversión pública e infraestructura portuaria que

impone, lógicamente, un sistema de cánones y de control de la utilización de ese espacio público que viene a dificultar notablemente el establecimiento de una competencia real.

Muy a pesar nuestro, en los recintos portuarios se han introducido en los últimos años mecanismos de gestión indirecta a través de la prestación de múltiples servicios por empresas privadas, que al final se ha traducido en un incremento de los costes por la utilización de los servicios portuarios. Considerando esta experiencia, no acabamos de apreciar la bondad de esa gestión indirecta ya que por lo general, los precios cobrados se corresponden con las tarifas máximas establecidas por la Autoridad Portuaria y los servicios se prestan bien en régimen de monopolio o bien al amparo de acuerdos de rotación o especialización de tareas, de modo que tan sólo una empresa accede a los mismos, mientras distintos equipamientos pertenecientes a la Autoridad Portuaria permanecen inactivos. Y, por otra parte, si esto no fuera así y este tipo de servicios no se prestaran en régimen de concesión administrativa y "numerus clausus", probablemente el servicio final no quedaría garantizado o simplemente quedaría bajo la responsabilidad de una sola empresa, quien, en caso de libertad tarifaria, impondría unas condiciones abusivas.

También hay que considerar que son muchos e importantes, desde el punto de vista de la pesca desembarcada, los puertos cuya titularidad y gestión corresponde a las Comunidades Autónomas. Generalmente, en estos puertos los gastos de funcionamiento se cubren con tarifas portuarias, algunas veces subvencionadas en función del interés que determinados tráficos suscitan para los órganos de gobierno de aquéllas, mientras que los gastos relacionados con las infraestructuras son sostenidos con cargo a los presupuestos públicos, a diferencia de lo que ocurre en el sistema portuario estatal, basado en la autofinanciación. Esto nos indica que, en el supuesto de transferencia de los puertos de interés general a las Comunidades Autónomas, la gestión pública puede y debe seguir funcionando como instrumento de política económica, homogeneizando las condiciones en que se prestan los servicios a la pesca y recibiendo, por lo tanto, un apoyo notable en relación a la importancia que el sector pesquero tenga para el tejido económico y la

articulación social de la Comunidad, apoyo que sería dificultoso y contradictorio garantizar desde la gestión privada de los puertos.

En relación con los servicios de estiba y desestiba, debe subrayarse con contundencia el enorme esfuerzo hecho por los estibadores portuarios para garantizar la viabilidad de las sociedades estatales. Aparte de la reducción drástica de plantillas mediante los eufemísticamente denominados planes de empleo, el establecimiento de la movilidad funcional y rotación en las tareas y la flexibilización en la composición de manos, en algunos casos se han alcanzado acuerdos de distinta índole para una mayor eficacia y disminución de costes, sobre todo en lo que afecta a la descarga de productos pesqueros o a la coexistencia, junto a las sociedades estatales, de auténticas empresas de trabajo temporal constituidas en régimen cooperativo por trabajadores eventuales y ocasionales de la colla. Es esta vía, la de la negociación y el acuerdo, la que consideramos más adecuada para resolver los problemas que puedan plantearse.

Por otra parte, es necesario aclarar que la obligatoriedad de descargar la pesca fresca mediante trabajadores de la sociedad estatal de estiba y desestiba no afecta, ni mucho menos, a todos los barcos, sino sólo a aquéllos de más de cien Toneladas de Registro Bruto, y aun éstos podrían descargar con sus propios trabajadores si existe un acuerdo en este sentido con los representantes del personal. También debemos decir que esta posibilidad no ha sido apoyada por los sindicatos -por considerar que se producía una sobrecarga de trabajo difícil de asumir física y psicológicamente por los trabajadores- ni a nuestro entender tampoco por los empresarios -por simples motivos de rentabilidad y eficiencia-.

De todas formas el volumen de empleos en las descargas de productos pesqueros es escaso en relación al conjunto de la estiba y desestiba y dado que, por una parte existen instrucciones precisas prohibiendo a las sociedades estatales realizar nuevas contrataciones y, por otra, se sigue practicando una política de jubilaciones anticipadas forzosas a través de la aplicación de coeficientes reductores, bien se puede decir que la actual plantilla de estibadores portuarios es una plantilla a extinguir.

Por nuestra parte creemos que "lo más prudente es respetar la labor realizada de reconversión del sector y no formular una respuesta tan radical como la que implica el cambio de sistema, cuyo coste económico y social no ha sido además cuantificado", tal y como concluye literalmente el Tribunal de Defensa de la Competencia en su Informe respecto de este tema.

En esta línea consideramos imprescindible:

- El mantenimiento del Fondo de Financiación y Solidaridad inter-puertos que con garantía estatal contribuya al desarrollo de las comarcas y sus áreas de influencia.
- La regulación de un Marco Estatal Tarifario, en términos de mínimos y máximos, en todos los puertos, independientemente de a quien le corresponda la competencia. Para el establecimiento de la tarifa mínima debería considerarse la media, a nivel estatal, del coste de cada servicio.
- La necesidad de regular en todos los puertos las condiciones económicas y de empleo, de salud laboral, de medio ambiente..., como garantía de profesionalidad, fiabilidad y continuidad, a través de una negociación adecuada, evitando situaciones de dumping social que ahora mismo se están produciendo entre distintos puertos.

El control administrativo de las capturas, por el Ente que tenga las competencias de control y supervisión de esa actividad, evitando la actual dispersión competencial de las distintas Administraciones.

2. REGISTRO, INSPECCIÓN Y DESPACHO DE BUQUES

Tanto para la ordenación de la flota como para el cumplimiento de las obligaciones asumidas ante la Unión Europea, la Administración española está obligada a tener un conocimiento lo más exacto posible de la composición y capacidad de aquélla.

A nivel comunitario existe un fichero de buques pesqueros de la Unión Europea, que se creó en 1989 mediante el Reglamento (CEE) número 163/89⁷⁰, en el que están incluidas todas aquellas embarcaciones dedicadas a la pesca con fines comerciales y que teóricamente se mantiene permanentemente actualizado con la información que las Administraciones pesqueras de los Estados miembros deben remitir mensualmente a la Comisión.

En España el registro de buques se desdobló en dos. El primero de ellos, el Registro Mercantil, está encomendado a la Dirección General de los Registros y del Notariado, dependiente del Ministerio de Justicia. El segundo, denominado Registro de Matrícula, es de naturaleza administrativa y es competencia de la Dirección General de la Marina Mercante dependiente del Ministerio de Fomento. Ambos registros funcionan en concordancia, de tal manera que la inscripción del buque en el Registro Mercantil toma por base la certificación de la matrícula o asiento en el Registro de Matrícula. El rol definitivo del buque se entrega una vez se haya acreditado que éste se ha inscrito en el registro mercantil y, además, se comunican de oficio a este último cuantas vicisitudes afecten al buque, tales como cambios de nombre o Lista (los pesqueros pertenecen a la denominada Lista Tercera), así como aquellas modificaciones substanciales que se operen en el buque.

Ese doble registro no es suficiente para conocer en todo momento cuál es la capacidad real de nuestra flota. Tampoco para conocer cuáles son los buques que, estando inscritos en los registros Mercantil y de Matrícula, son operativos; es decir, buques que están siendo despachados para la pesca. Por ello, se creó un Censo de la Flota Pesquera Operativa (CFPO)⁷¹, cuya competencia está en manos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Como es lógico, el CFPO no puede estar en contradicción con el

⁷⁰ Reglamento (CEE) nº 163/89 de la Comisión, de 24 de enero de 1989, por el que se crea el fichero de buques pesqueros de la Comunidad. DOCE nº L 20 de 25. 1. 1989.

⁷¹ El CFPO se creó por Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 30 de enero de 1989 (BOE de 2. 2. 1989), desarrollada por otra posterior de 22 de octubre de 1990 (BOE 24. 10.

Registro de Matrícula, puesto que su objeto no es otro que el de entresacar de éste aquellos buques que están siendo despachados para la pesca; es decir de los incluidos en las Listas Tercera (buques de pesca) y Cuarta (buques auxiliares de pesca). Se ingresa en el CFPO cuando un buque entra en servicio o recupera su actividad y se causa baja en él cuando el buque se desguaza, exporta o simplemente pierde su operatividad.

La concurrencia de Departamentos diferentes en todo el proceso de registro de buques introduce elementos de complejidad al sistema burocrático-administrativo interno y también a los propietarios de los buques. A este respecto, se debería instrumentar un sistema de “ventanilla única” mediante el cual, el armador pueda presentar toda la documentación necesaria en una sola Administración, la cual se encargaría de controlar y coordinar todas las fases del proceso administrativo.

En la actualidad, las sociedades de clasificación expiden certificados sobre el estado de los barcos, los cuales son exigidos por las compañías de seguros como requisito imprescindible para la fijación de las primas y la contratación de seguros entre las compañías aseguradoras y el propietario del buque. Por otra parte, las Administraciones Públicas realizan sus propias inspecciones al objeto de controlar el cumplimiento de las condiciones que permitan al buque hacerse a la mar.

Los certificados expedidos por las sociedades de clasificación no son reconocidos por la Administración Pública y los de la Inspección de Buques de la Marina Mercante no son aceptados por las compañías de seguros, dando ello lugar a una duplicidad que complica y encarece el servicio. Se requiere, pues, su racionalización, que debería realizarse mediante la homologación, por parte de la Administración, de las sociedades de clasificación para la expedición de los certificados oficiales con el control correspondiente de la Inspección de Buques.

1990), que precisó el alcance de los conceptos de operatividad y actividad de los buques de pesca, así como lo referente a la profesionalidad exigible en la actividad pesquera.

El Real Decreto 1027/1989, de 28 de julio⁷², sobre abanderamiento, matriculación y registro marítimo, en su artículo 13, establece que la matrícula del buque es definitiva; es decir, que es invariable mientras tenga derecho a enarbolar el pabellón nacional. Esto que parece tan sencillo, complica los trámites administrativos. El Registro General de Buques es estatal, pero existe un Registro de Buques dependiente de aquél que es provincial y corresponde al de Matrícula. Por otra parte, el Registro Mercantil debe corresponder a la provincia de matrícula del buque. Para cualquier anotación o la expedición de un certificado de Asiento o de propiedad (necesidades frecuentes) es necesario dirigirse a la capital de la provincia de matrícula. Conviene que cada buque pueda estar registrado en la Capitanía Marítima de la provincia donde se halla el domicilio social de la empresa armadora. Para ello es necesario que se permita el cambio de matrícula del buque cuando se transmita la titularidad del mismo como era preceptivo antes de que entrara en vigor el citado Real Decreto 1027/1989, cuando se cambiaba de puerto base.

Los buques pesqueros requieren que su estancia en puerto se reduzca al mínimo indispensable. Hay que tener en cuenta que las cuotas de pesca se asignan cada año a cada Estado miembro, el cual, normalmente no las distribuye entre las empresas y las capturas se contabilizan globalmente. De esta manera, los barcos que faenan en una zona determinada suspenden su actividad a la misma hora y día, cuando se agota la cuota del Estado miembro del pabellón. Por tanto, un día en puerto es un día menos de trabajo que no se recupera.

Las Capitanías Marítimas se ocupan de los despachos de los buques, para lo cual es necesario disponer de los certificados de la Inspección de Buques y de la Inspección Radiomarítima (Dirección General de la Marina Mercante), del número de tripulantes necesarios en disposición de los certificados de la Escuela profesional náutico pesquera, de la aptitud médica del Instituto Social de la Marina y del correspondiente permiso temporal de pesca concedido por la Secretaría General de Pesca Marítima (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación). Los trámites legales son muy complejos y las

⁷² BOE de 15. 8. 1989

empresas de tamaño medio necesitan una persona dedicada en exclusiva a estos menesteres. Es conveniente que una Secretaría de Estado centralice todas las competencias relacionadas con la actividad de los buques de pesca.

Con respecto al tema de los enrolamientos existen dos posiciones. Por una parte, los representantes de las organizaciones de productores del sector marítimo-pesquero presentes en el CES consideran que a los capitanes de los barcos se les deberían reconocer las facultades y responsabilidades para ejecutar los cambios necesarios para el enrolamiento de los tripulantes de los buques en caso de necesidad. Por otra parte, los representantes de las organizaciones sindicales presentes en el CES entienden que debe existir la obligación de comunicar dichos cambios a la Capitanía Marítima correspondiente.

3. EL PUERTO Y EL DESEMBARCO DE LAS CAPTURAS

Las capturas desembarcadas en los puertos de la Unión Europea realizadas por buques pesqueros que naveguen bajo pabellón de un tercer país o que estén registrados en un tercer país, están sujetas a la regulación establecida en el Reglamento 1093/94 del Consejo⁷³ que, a estos efectos, define los buques de pesca como aquéllos que:

- lleven a cabo la captura de productos pesqueros como actividad principal o accesoria, cualquiera que sea su dimensión,
- transporten los productos pesqueros transbordados desde otros buques, aunque no efectúen las capturas por sus propios medios y
- lleven a bordo productos pesqueros sometidos, antes de su envasado, a una o varias de las siguientes operaciones: corte en filetes o rodajas, pelado, picado, congelación o transformación.

⁷³ Reglamento (CE) n° 1093/94 del Consejo, de 6 de mayo de 1994, por el que se establecen las condiciones en las que los buques de pesca de terceros países podrán desembarcar directamente y comercializar sus capturas en los puertos de la Comunidad. DOCE n° L 121 de 12. 5. 1994.

Si bien los Estados miembros ejercen las competencias atribuidas a los Estados ribereños en lo que respecta al acceso de los buques de terceros países a las aguas interiores y a las instalaciones portuarias, la realización de las operaciones de desembarque y comercialización de las capturas en los puertos de la Unión Europea, se deben efectuar en condiciones que no afecten a las medidas adoptadas en el marco de la Política Pesquera Común. Tal es el objeto de dicho Reglamento a la hora de establecer estas medidas reguladoras:

- Los buques de pesca solamente podrán desembarcar sus capturas, para su despacho a la libre práctica y comercialización, en los puertos designados por los Estados miembros, los cuales se encargarán de todas las operaciones de control sanitario y veterinario establecidas en la normativa vigente para los productos pesqueros.
- Los capitanes de los buques de pesca deberán establecer y remitir a las autoridades competentes de los Estados miembros cuyas instalaciones de desembarque deseen utilizar, una declaración en que se haga constar, para todos los productos pesqueros que se piensen desembarcar: 1) el origen, así como el buque o buques a partir de los cuales los productos hayan sido transbordados, 2) las cantidades, desglosadas por especies y 3) el modo de comercialización previo.
- La comercialización de los productos pesqueros desembarcados directamente de un buque de pesca, que no se destinen a la industria de transformación, se efectuará con arreglo a determinadas condiciones específicas, entre las que se exige el cumplimiento de las normas adoptadas por las organizaciones de productores en materia de precios de retirada o de venta, de regulación de la oferta o de calidad de los productos.
- Las operaciones que competen a las autoridades aduaneras, sólo podrán efectuarse después de haber sido demostrado, a satisfacción de dichas autoridades, que los productos cumplen las condiciones establecidas en el Reglamento.

La Dirección General de Aduanas considera que los productos pesqueros descargados por buques de pesca con pabellón nacional que han faenado en aguas de terceros países o internacionales, son pescados de importación, con todo lo que ello supone a efectos administrativos. Se da el absurdo de que un buque pesquero debe cumplimentar el manifiesto de la cantidad de pescado que alberga en sus bodegas antes de proceder a la descarga, considerándose que se ha cometido una infracción si la cantidad descargada arroja una diferencia, en más o en menos, superior al 10 por cien en relación con la cantidad manifestada. Normalmente, un pescado sufre importantes e incalculables mermas en las transformaciones a que se le somete antes de proceder a su conservación (decapitado, eviscerado, salado, troceado, fileteado, etc).

Por otra parte, en el Real Decreto 2028/1985⁷⁴, de 30 de octubre, a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido, se consideran de importación los productos pesqueros transformados, capturados por buques pesqueros de pabellón nacional que han realizado sus capturas en aguas internacionales o de países terceros. En cualquier caso, a efectos de Derecho Internacional, el buque se considera de jurisdicción del Estado del pabellón y, tratándose de productos pesqueros capturados por el mismo buque, no se entiende que la mercancía sea considerada de importación.

En otro sentido, las empresas pesqueras, como ya se ha dicho, demandan los servicios para sus barcos, normalmente, en su puerto base. Por ello es conveniente que dispongan de locales para almacenes y rederías cerca de los muelles de atraque y, en cualquier caso, dentro del recinto portuario. Es frecuente constatar cómo el uso que se da a muchos locales y lonjas dependientes de las autoridades portuarias no está relacionado con la actividad portuaria.

Finalmente decir que la pesca responsable debe competir en un mercado también responsable. Por ello, a los buques con pabellón de terceros países que descarguen pescado en cualquier puerto comunitario se les deben exigir las mismas medidas técnicas

que a los pesqueros comunitarios: tallas mínimas, método de captura, política de gestión y conservación de los recursos en los caladeros de donde proceden los productos pesqueros que deseen descargar, etc.

4. PABELLÓN ÚNICO Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS

Los recursos son comunes y las competencias en materia de gestión y conservación se encuentran transferidas a la Unión Europea. El mercado es único, como lo es también la política de estructuras pesqueras. Sin embargo, los buques pesqueros se construyen, registran y controlan técnica y administrativamente por el Estado del pabellón, el cual conservan aún siendo comunitarios.

Los recursos capturables se distribuyen entre los Estados miembros, y éstos deben hacerlo entre las empresas, aunque normalmente no se reparten. Este procedimiento de distribución de las posibilidades pesqueras requiere que los intercambios se realicen entre los Estados miembros, porque ni el Consejo ni la Comisión de la Unión Europea se relacionan directamente con las empresas.

Una flota comunitaria de pabellón único exigiría unas reglas comunes de construcción, un registro comunitario y, lo que es más importante, la distribución de cuotas o del esfuerzo de pesca entre las empresas en lugar de entre los Estados miembros. Ello contribuiría a desarrollar las relaciones y los intercambios entre las empresas pesqueras de la Unión Europea, se reducirían los conflictos entre los Estados miembros y se dotaría de mayor contenido a la libre circulación de personas, capitales, servicios y mercancías, además de un cambio positivo en la Política Pesquera Común.

Con respecto a los trámites administrativos, conviene establecer criterios más claros y concretos en relación con el puerto base y el domicilio social de las empresas armadoras de los buques pesqueros. Determinados trámites deben realizarse en la Comunidad Autónoma donde el barco tiene su puerto base, otros en la provincia donde está

⁷⁴ Real Decreto 2028/1985, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre el

matriculado el buque, y aún queda el domicilio social de la empresa, que puede situarse en el territorio de una Comunidad Autónoma distinta.

CAPITULO VIII. ÁMBITO SOCIOLABORAL

1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito sociolaboral, la actividad pesquera manifiesta peculiaridades que la diferencian del resto de las actividades económicas. Esta diferenciación se concreta en dos ámbitos: el de las relaciones laborales y el de la Seguridad Social. Con relación al primero las peculiaridades de la relación de trabajo aparecen nítidamente en las existentes con los tripulantes de los buques de pesca, es decir, con el personal embarcado, y no tanto con el personal de tierra, que desarrolla sus funciones de un modo semejante a cualquier otro trabajador perteneciente a otro sector productivo distinto al de la pesca, aunque se ven claramente influidos por los vaivenes de la actividad pesquera.

Las empresas de pesca presentan unas singularidades no previstas en la normativa laboral general, produciéndose en alguna ocasión resultados no queridos por el legislador, por lo que es necesario un mayor desarrollo de aquélla, contemplando su aplicación específica al sector marítimo-pesquero

Dada la especificidad evidente de las condiciones de trabajo y empleo en el sector pesquero, la normativa general no es capaz de alcanzar las diversas situaciones que en la práctica se producen en los distintos subsectores y zonas geográficas.

Asimismo en el ámbito sociolaboral del sector pesquero destaca la práctica inexistencia de negociación colectiva, lo que supone notables vacíos de regulación.

En lo que se refiere al ámbito de la Seguridad Social, su regulación se rige mediante un régimen especial (Régimen Especial del Mar), cuya gestión corre a cargo del Instituto Social de la Marina (ISM).

2. LAS RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PESQUERO ESPAÑOL

a) Ordenanzas laborales y negociación colectiva

La flota pesquera ha desarrollado desde siempre su actividad extractiva tanto en el caladero nacional como en aguas de otros Estados y aguas internacionales, siendo pionera en la búsqueda de nuevos caladeros y nuevas especies de capturas, utilizando además las últimas innovaciones tecnológicas, lo que contrasta con la escasa evolución de la normativa que afecta a las empresas y trabajadores que se dedican a esta actividad.

A pesar del gran número de puestos de trabajo que genera, la pesca no ha sido objeto de una legislación adecuada a nivel internacional. Únicamente la O.I.T., a través de algunos de sus convenios, ha previsto la existencia de unos contenidos mínimos para cubrir a los trabajadores del mar. En este sentido, destacar el Convenio nº 71 sobre las Pensiones de la Gente del Mar de 1946, el Convenio nº 114 sobre Enrolamiento de los Pescadores de 1959 y el Convenio nº 165 sobre la Seguridad Social de la Gente del Mar de 1987.

En algunos casos, estos Convenios reflejan un contenido mínimo y dejan abiertas -a los países firmantes- amplias posibilidades para su ampliación y desarrollo.

El Estado español ha tratado de forma diferenciada sólo algunos aspectos en relación con el sector pesquero. Fruto de esto ha sido la publicación del Real Decreto 2001/1983⁷⁵ de 28 de julio, modificado por el Real Decreto 1561/1995⁷⁶ de 21 de septiembre, sobre jornadas de trabajo, y los artículos 19 y 20 del R.D. 1844/1994⁷⁷, de 9 de septiembre, sobre elecciones a representantes de los trabajadores en la empresa del sector pesquero.

⁷⁵ BOE de 29. 7. 1983; corrección de errores BOE de 3. 8. 1983

⁷⁶ BOE de 26. 9. 1995

⁷⁷ BOE de 13. 9. 1994

En las relaciones laborales del sector pesquero han sido las Reglamentaciones de Trabajo y las Ordenanzas Laborales la pieza fundamental y el único refugio normativo de los pescadores en los últimos cuarenta años, a pesar de sus insuficiencias y obsolescencias.

Las Ordenanzas y Reglamentaciones, hoy “desaparecidas”, referidas a la pesca son cuatro:

1º Orden de 26 de julio de 1.963⁷⁸, Reglamentación de Trabajo de la Industria de la Pesca de Cerco y otras Artes.

2º Orden de 19 de diciembre de 1.974⁷⁹, de Pesca Marítima de Buques Congeladores.

3º Orden de 8 de abril de 1.976⁸⁰, para la Pesca Marítima en Buques Bacaladeros.

4º Orden de 31 de julio de 1.976⁸¹, para Buques Arrastreros al Fresco.

Pues bien, a pesar del amplio contingente humano afectado por estas Ordenanzas, su desarrollo a través de la negociación colectiva ha sido muy poco significativo, debido a:

- la excesiva atomización del sector, que origina problemas de legitimación en la negociación colectiva y en el desarrollo normal de las relaciones laborales.
- la existencia de Cofradías de Pescadores, corporaciones de derecho público, que suplantán en muchos casos tanto a las organizaciones empresariales como a las sindicales.

En la totalidad del Estado español únicamente hay registrados 21 convenios, los cuales sólo afectan a 11.145 trabajadores de un total de 64.000, es decir, sólo un 17,5% del total. El ámbito de estos convenios es local, con algunas excepciones provinciales, no

⁷⁸ BOE de 7. 8. 1963

⁷⁹ BOE de 21. 12. 1974

⁸⁰ BOE de 22. 4. 1976, corrección de errores BOE de 16. 8. 1976

⁸¹ BOE de 24. 8. 1976; corrección de errores BOE de 18. 10. 1976

superándose nunca el ámbito autonómico, y además la práctica totalidad de ellos no ha sido revisada en los últimos años.

En este sentido el enfoque de los representantes de las organizaciones de productores del sector marítimo-pesquero y de las organizaciones empresariales y sindicales presentes en el Consejo Económico y Social no es uniforme por lo que se entiende oportuno apuntar las posiciones de las partes:

I. **Los representantes de las organizaciones sindicales presentes en el CES**, sin perjuicio de que el Gobierno tenga presente el procedimiento adecuado para la aplicación de la normativa general al sector pesquero, abogan sobre todo por una negociación colectiva ágil, que regule la realidad socioeconómica en toda su amplitud y permita la realización de una pesca responsable desde la garantía de unas condiciones de empleo razonablemente estables y un sistema remunerativo que no solo esté ligado a las capturas.

Entienden que el convenio colectivo es el punto de referencia fundamental a la hora de la protección de los trabajadores y de la normalización de las relaciones laborales en el sector.

Los trabajadores del mar aspiran, como es lógico, a asegurar su estabilidad en el empleo y unas condiciones salariales y de trabajo que sean equiparables con las disfrutadas por los trabajadores de tierra. Los pescadores y sus familias deben ser capaces de disfrutar similares oportunidades de vida que los trabajadores de tierra. Sin embargo, la realidad es que estas diferencias, en los últimos años, lejos de solventarse se han pronunciado aún más.

El empeoramiento de las condiciones de empleo y la falta de perspectivas provoca la marginalización de los trabajadores del mar y sus familias, lo que por una parte no facilita la pesca responsable y, por otra, acentúa las posibilidades de una conflictividad generalizada en el sector.

Reconociendo que la actividad pesquera está condicionada por factores externos - climatológicos, avatares políticos...- es claro que esto no es argumento para no

regular las relaciones laborales, sino todo lo contrario, ya que en estos casos se hace más necesaria una negociación colectiva adecuada y flexible que contemple la especificidad de la actividad pesquera.

Esta es la situación a tener presente al afrontar la problemática suscitada por la derogación de las Ordenanzas Laborales y los consiguientes vacíos normativos que provoca, con el fin de encontrar la mejor solución posible.

Las soluciones teóricas que se plantean son tres:

1°. Extensión de uno de los convenios colectivos existentes al resto del sector .

2°. Sustitución negociada de las Ordenanzas.

3°. Utilizar la vía contemplada en la Disposición Adicional Séptima (Ordenanzas de necesidad) del Estatuto de los Trabajadores.

La primera opción presenta dificultades en algunos casos dadas las características especiales de cada uno de los subsectores de la pesca, que impiden la extensión sin matizaciones y que no resolverían vacíos de contenido, aunque podría ser perfectamente viable en otros.

La segunda alternativa, de hecho ya intentada, persigue una regulación consensuada entre representaciones de las empresas y de los trabajadores, para que fueran los propios interesados los que autoregulen su propio marco laboral. Esta alternativa, a pesar de ser la más adecuada para la regulación concreta de las relaciones laborales, no ha sido posible desarrollarla hasta este momento.

Y la tercera vía que se le abre al sector, con la desaparición de las Ordenanzas, consiste en aplicar subsidiariamente lo estipulado en la Disposición Adicional Séptima del Estatuto de los Trabajadores, que prevé la posibilidad de que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, regule las condiciones de trabajo por rama de actividad allí donde no exista convenio colectivo.

II. **Los representantes las organizaciones empresariales del Grupo II del CES** sigue manifestando que el modelo autónomo de relaciones laborales permite regular, mediante la negociación colectiva , oportunamente a cualquier sector de la actividad económica.

III. **Los representantes de las organizaciones de productores del sector marítimo-pesquero representadas en el CES** entienden que la solución para atender debidamente las peculiaridades sociales del sector no puede provenir únicamente de pactos contenidos en convenios colectivos porque provocaría distintas formas de regular un mismo hecho. La solución debe venir a través de normas de general aplicación al sector, en base a criterios uniformes.

Consideran que el problema básico de la negociación colectiva es el ámbito y estructura de la misma. La realidad señala una gran dificultad para la conclusión de un convenio general para el sector pesquero y de ahí la sugerencia de que pudiera negociarse por caladeros, ya que están contingentados y además se evitaría la competencia desleal. Sin duda la negociación colectiva es elemento esencial para regular y homogeneizar, en la medida de los posible, las condiciones de empleo, fomentando la competencia y la productividad. De ahí la necesidad de apuntar las líneas de futuro y las pautas orientativas para la negociación colectiva. Una estructura y organización más acorde a la realidad, la fijación de un elenco de materias negociables y la concreción de los ámbitos territoriales y funcionales son temas a tener muy en cuenta.

b) Modalidades de Contratación

En la actualidad no existe en el ordenamiento jurídico español ninguna modalidad específica de contrato de trabajo destinado a la actividad pesquera.

De los datos obrantes en poder del ISM se comprueba cómo en la pesca se utilizan casi todas las modalidades de contratación existentes, predominando el contrato eventual por circunstancias productivas, de obra o servicio, a tiempo parcial e indefinido.

Por su parte, **las organizaciones sindicales presentes en el CES** consideran que, efectivamente, no existe ninguna modalidad específica para la pesca, como tampoco para otro tipo de actividades. Cabría preguntarse entonces si sería necesario y conveniente establecer diferentes modalidades de contratación para los diferentes sectores de la actividad económica existentes en el territorio del Estado.

Sin embargo, entiende esta representación que dada la amplitud con que en el derecho español se regula este aspecto no existen problemas graves para los empresarios a la hora de encontrar el contrato de trabajo adecuado a sus necesidades.

En relación al sector pesquero entienden que son tantos y tan variados los diversos subsectores que se hace imposible hablar de un "contrato tipo". Posiblemente en la propuesta de los representantes de las organizaciones de productores del sector marítimo-pesquero, reseñada anteriormente, se trate de buscar mayor flexibilidad e inestabilidad en la contratación de unos trabajadores ya de por sí limitados en sus condiciones de trabajo y ejercicio de sus derechos, por lo que muestran su preocupación al respecto.

En este sentido, es donde la utilización del contrato de "obra o servicio determinado" adquiere su mayor expresión negativa e inapropiada en derecho. Este contrato, utilizado profusamente en los últimos tiempos, se está aplicando incorrectamente para, por ejemplo, enrolar trabajadores por el tiempo de duración de una marea, ya que, finalizada ésta, el buque continúa en la misma actividad, reiniciando la misma al iniciarse otra campaña, o marea, o bien después de una parada biológica, etc.

Por lo tanto, la única "bondad" de este contrato consiste en ser utilizado indebidamente para establecer una relación laboral que comience y finalice a la salida y entrada de las embarcaciones en puerto, con el consiguiente perjuicio para los trabajadores.

La actividad pesquera se realiza, normalmente, con carácter permanente, bien de forma continua, pudiéndose intercalar determinado tiempo de inactividad, o bien con carácter periódico o cíclico. Es por lo tanto una actividad sujeta a normativas contractuales ya establecidas. Por lo tanto, además de las de sustitución e interinaje, cabría señalar dos

modalidades de contratación en pleno vigor, una de carácter fijo, con las respectivas excepciones establecidas en la normativa actual, y otra con carácter de fijo a tiempo parcial para actividades cíclicas.

En cualquier caso y en relación al contrato de "obra o servicio", la actual redacción del artículo 15.1 a) del Estatuto de los Trabajadores, con la posibilidad de establecer acuerdos mediante negociación colectiva, cubre perfectamente la casuística que en esta materia se pudiera producir en relación a la pesca, siempre que " los convenios colectivos identifiquen aquellos trabajos o tareas con sustantividad propia dentro de la actividad normal de la empresa que puedan cubrirse con contrato de esta naturaleza".

Los representantes de la organizaciones de productores del sector marítimo-pesquero presentes en el CES abogan por la regulación de un contrato específico para dicho sector que cabría calificar como "contrato de marea", entendiendo la misma como el periodo de tiempo transcurrido desde la salida de puerto de la embarcación para pescar hasta la entrada en puerto para descargar.

Para esta representación, los sectores de pesca que no puedan desarrollar su actividad libremente durante todo el año y se vean obligados a realizar una marea, por ejemplo, con una duración de tres meses, no pueden realizar un "contrato de marea" porque no existe, lo que provoca grandes problemas de contratación. Se les impide de hecho la utilización de modalidades de contrato existente, con una duración determinada, precisamente porque en el caso que contemplamos se desconoce previamente el tiempo de duración de una marea, que siempre va a ser inferior a seis meses y además tiene la particularidad de que se va a referir a un trabajo "habitual" de la empresa contratante.

La existencia de un contrato por marea sería el objetivo a reivindicar para aquella representación para así evitar incertidumbres en la contratación y evitar incluso un trato discriminatorio respecto al resto de las actividades, que con los contratos existentes pueden cubrir perfectamente sus necesidades de contratación, lo que no es posible en parte de la actividad pesquera (mareas de duración superior al mes). A esta situación se llega porque existen limitaciones a la pesca que impiden trabajar todo el año,

limitaciones impuestas desde Organizaciones Internacionales, Unión Europea o Gobierno Español.

Como alternativa a lo anterior habría que plantearse una solución, que amparando el principio de estabilidad en el empleo pero también el derecho a contratar por tiempo determinado en cualquiera de las modalidades existentes, tenga en cuenta los siguientes parámetros.

- I. El tiempo de inactividad pesquera mínima al año.
- II. La duración de la marea o del tiempo de pesca al año.
- III. La posibilidad de que pueda utilizarse este contrato con carácter permanente sin que se le califique de indefinido.

Por otra parte, para esta representación existen algunas lagunas en aspectos concretos de desarrollo práctico de la relación laboral. Si bien es cierto que se debe cotizar por el salario real percibido por el trabajador debe tenerse en cuenta que este salario puede resultar desconocido en un largo periodo de tiempo, al menos en algunas de las actividades de pesca. Por ejemplo, es así cuando una marea de pesca abarca varios meses de duración y hasta finalizar la misma no se conoce el salario total.

Cuando una marea de pesca dura varios meses, y el salario de los trabajadores tenga un concepto retributivo referido a la prima de pesca, no está suficientemente regulado cómo debe realizarse la cotización durante los meses que dure la marea, y cómo se realizará la cotización al conocer el dato de la retribución total de la marea, y tampoco está suficientemente regulado el plazo en el que debe efectuarse la cotización definitiva. Existen recomendaciones y pareceres que desde el Instituto Social de la Marina (ISM) indican la forma y tiempo en que deben realizarse tales cotizaciones.

c) Jornada

En esta materia lo prevenido en las diferentes Ordenanzas y convenios colectivos de carácter local - y algunos de carácter provincial - ha sido modificado por el Real Decreto

1561/95, de 21 de septiembre, sobre Jornadas Especiales de Trabajo. Esta es una de las pocas normas existentes que regulan específicamente el trabajo en el mar, aunque insuficientemente, existiendo además una discriminación injustificada entre la jornada de trabajo de la marina mercante y la de la actividad pesquera.

Conviene tener en cuenta que la pesca es una actividad extractiva y cuyo trabajo gira en torno a la “cantidad de capturas”, muy condicionada por la meteorología y que obliga a realizar el trabajo en el momento preciso, por lo que, a juicio de las organizaciones sindicales, se requiere una reglamentación de jornada muy peculiar y que únicamente puede ser desarrollada mediante la negociación en el marco del convenio colectivo que la regule específicamente.

d) Vacaciones y descansos

Los representantes del sector marítimo-pesquero presentes en el CES condicionan la regulación de la materia a la concreción que efectuara el denominado "contrato de marea", fundamentalmente en lo que se refiere a la incidencia sobre la liquidación y pago de los referidos descansos y vacaciones.

Por su parte **las organizaciones sindicales** entienden que el tema debe ser objeto de regulación en la negociación colectiva.

e) Permisos, licencias y derechos sindicales

Por lo que se refiere a los permisos y licencias nos encontramos ante un área en la que la norma general contenida en el Estatuto de los Trabajadores se aplica a la actividad pesquera, y si alguno de los convenios colectivos recoge acuerdos sobre esta materia lo hace exclusivamente para modificar el tiempo de duración de los permisos y de las licencias.

Respecto a las elecciones sindicales y la representatividad, **las organizaciones sindicales presentes en el CES** consideran que el actual Reglamento de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en la empresa, Real Decreto 1844/94, en su sección

2ª, contempla por primera vez una normativa específica para el sector de la pesca; sin embargo, la experiencia ha demostrado sus insuficiencias y su falta de adaptación a las especificidades del sector, de forma que en la últimas elecciones ha sido de nuevo en la pesca donde más impugnaciones se han producido.

Entienden, por tanto, conveniente que desde la consideración del buque como centro de trabajo itinerante, se aborden, con la participación de los sindicatos, determinadas modificaciones del procedimiento, plazos, preavisos, etc., a fin de evitar que la discordancia entre legislación y realidad impida la existencia en el sector de la pesca de una representatividad sindical adecuada.

Pero además, consideran que existen a veces dificultades insalvables para que los delegados de personal y/o miembros del comité de empresa puedan ejercer libremente sus derechos, y por otra parte, la movilidad existente en el sector resta importancia a la elección de unos delegados que en el momento de necesidad es muy posible que ya no se encuentren a bordo.

Por ello, estiman que debiera considerarse la posibilidad que, además de los representantes del personal en los buques, se constituyeran en los puertos "Comités de Flota" o "Comités de Puertos" en relación a las distintas modalidades o artes de pesca. Estos "Comités", sea cual sea su denominación, estarían compuestos por un número, a determinar, de trabajadores del subsector o arte de pesca en cuestión, proporcional al número de delegados de personal elegidos en los buques que conforman el mismo, con base en el puerto de que se trate, de forma que cada opción sindical tendría en su comité la representación que le correspondiera en orden a los resultados obtenidos en las elecciones a delegados de personal y comités de empresas en cada caso.

Este sistema facilitaría la participación y permitiría mantener una representación de los trabajadores estable y más ajustada a la realidad de las funciones de interlocución y defensa de los intereses de sus representados, trabajadores de la flota del bacalao, del arrastre, del cerco etc, con base en el puerto de que se trate.

Para los representantes de las organizaciones de productores del sector marítimo-pesquero presentes en el CES es difícil ser cumplidor con la Ley en la concesión de un permiso, por ejemplo, por el fallecimiento del padre, a un trabajador tripulante en un buque faenando en aguas del Atlántico Sur, y sin embargo la Ley le concede ese derecho. La solución a este caso no está regulada.

El derecho a disfrutar de este permiso colisiona con el derecho al trabajo del resto de los tripulantes. En una actividad que se desarrolla en tierra, el disfrute de este derecho no viene impedido ni colisiona con el derecho de sus compañeros de trabajo, a trabajar y que no les afecte el disfrute de ese permiso.

Pensar que el disfrute de un permiso pueda obligar a paralizar la actividad de uno o dos buques de pesca durante algún tiempo es difícil aceptarlo. En todo caso la regulación de estas materias se debería fijar en la negociación colectiva.

En cuanto a los derechos sindicales no existe disposición alguna que reglamente el cumplimiento de distintos aspectos relacionados con el ejercicio de los derechos sindicales en la actividad de la pesca.

Para los representantes de las organizaciones de productores del sector marítimo-pesquero presentes en el CES es difícil, por ejemplo, disponer del crédito de horas mensuales retribuidas que a los miembros del comité de empresa o delegados de personal les corresponden por el artículo 68 del Estatuto de los Trabajadores, ya que su puesta en vigor puede ser complicada cuando el tripulante está en la mar, o no dispone de tiempo de trabajo suficiente cuando está en tierra, ya que cuando es así, o son días de descanso o vacaciones.

En este caso, el miembro del comité de empresa o delegado de personal, no puede interrumpir el trabajo y disfrutar de este crédito porque cuando está trabajando, siempre está en la mar y la distancia no permite el ejercicio libre de ese derecho.

La solución exige una normativa de aplicación al sector respetuosa con los derechos de las partes.

f) Régimen Salarial

En la pesca existen dos formas básicas de retribución: una es la retribución del régimen “a la parte” y otra es el “salario garantizado”.

La diferencia entre uno y otro radica en que mientras que por el segundo se percibe un salario base, participación en capturas y pagas extras, en el sistema “a la parte” se percibe la cantidad resultante después de restar al valor de la pesca los gastos del buque y la parte de la empresa o armador.

En este contexto, el Consejo considera oportuno generalizar el régimen de "salario garantizado" que genere un mínimo de estabilidad económica para la unidad familiar. A estos efectos la negociación colectiva sería el cauce adecuado para modular y concretar en cada ámbito de negociación el referido régimen salarial en su modalidad de "salario garantizado"

g) Tripulación mínima. Plantillas

Para **las organizaciones sindicales presentes en el CES**, en este aspecto, es importante considerar dos acepciones de plantilla. Por una parte, estarían las plantillas mínimas para garantizar la puesta en funcionamiento y la seguridad del buque y, por otra, lo que se podría denominar plantillas operativas, necesarias para la actividad productiva.

Entienden que lo que regula en la práctica la Orden de 14 de julio de 1964 es el funcionamiento mínimo y de condiciones de seguridad del buque. Tal Orden, en efecto, debería ser objeto de actualización con la pertinente audiencia y participación de los interesados; en cuanto a la imposibilidad de aplicar lo dispuesto en el artículo 52.c. del Estatuto de los Trabajadores, según tales organizaciones sindicales, es un intento de extrapolar esta cuestión a lo que verdaderamente puede ser un debate en el sector, cual es la composición de las plantillas operativas de los buques. Los sindicatos no excluyen este debate al considerar que cabe tanto una regulación general de plantillas que, en función de la operatividad, suponga la fijación del número máximo y mínimo de tripulantes del buque, como que ese número se determine a través de la negociación

colectiva sectorial en el ámbito adecuado, teniendo en cuenta además de la situación tecnológica de los buques y la formación de los tripulantes, la aplicación de la normativa sobre la jornada de trabajo a bordo de los buques de pesca por la que se regula la jornada máxima diaria y semanal, tiempos de descanso, etc. En coherencia con las posiciones que han expresado en este capítulo, consideran más acertada esta segunda vía y reinciden en que el establecimiento de las plantillas debe hacerse por medio de la negociación colectiva.

Los representantes de las organizaciones de productores del sector marítimo-pesquero presentes en el CES manifiestan su postura sobre el tema en el sentido siguiente:

Es un área de las relaciones de trabajo en la que quizás no se respetan plenamente los derechos de todas las parte.

Si en la mayor parte de las actividades económicas, el empresario puede decidir el número de trabajadores que precisa, o sobre la conveniencia o no de contratar a un nuevo trabajador, una vez cesado otro perteneciente a su plantilla, en la actividad de pesca no ocurre así.

La Orden de 14 de julio de 1964⁸², reguladora de las tripulaciones mínimas cuyo cumplimiento es obligatorio ya que sigue vigente, impide al empresario decidir sobre la conveniencia de tener un número de tripulantes inferior al mínimo regulado.

Como consecuencia de ello, las empresas se encuentran con que también es imposible aplicar lo dispuesto en el artículo 52, c) del ET, sobre extinción del contrato por causas objetivas para amortizar un puesto de trabajo por debajo de esa tripulación mínima. Ningún tribunal lo aceptará.

Los avances tecnológicos, tanto para la navegación como para la pesca, así como los mayores conocimientos de los tripulantes de las distintas funciones a realizar a bordo de

⁸² BOE de 16. 7. 1964

los buques, cada vez más polivalentes, refuerzan la posibilidad de reducir las tripulaciones.

Ciertamente que la actitud de los trabajadores ha sido, por ejemplo a través de algunos convenios, la de mantener un número mínimo de tripulantes por encima de lo preceptuado en la citada Orden anterior, pero también es cierto que tal actitud, en estos momentos, atenta contra el rendimiento económico de la actividad pesquera.

Por tanto, la recomendación sobre esta cuestión, en criterio de esta representación, habría que centrarla, en primer lugar, en la conveniencia de que exista una regulación de tripulantes mínima, y en segundo lugar, y una vez fijado ese número, estudiar la vía para que sin traumas y siempre que tecnológicamente esté justificado y amparando la seguridad de las personas y del buque, pueda modificarse dicho número mínimo de tripulantes.

h) Mandos

Las organizaciones sindicales presentes en el CES señalan que, como en cualquier centro de trabajo en tierra, en el buque existen distintas áreas de responsabilidad asumidas por cada uno de los mandos del buque. Consideran que esto no debe confundir ni se puede concluir que todos los mandos, por el hecho de estar al frente de un área de responsabilidad, deban ser considerados cargos de confianza susceptibles de ser contratados al amparo del Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la Relación Laboral de Carácter Especial del Personal de Alta Dirección⁸³.

En los buques, a semejanza de otras empresas en tierra, la situación de confianza recae en una sola persona, en quien ejerce la responsabilidad operativa, dándose situaciones diferentes en la pesca respecto al resto del sector marítimo.

En la navegación en general es el capitán al mando del buque quien asume la responsabilidad absoluta, debiendo el resto de mandos desarrollar sus funciones bajo las

instrucciones del capitán. Pero en los buques de pesca quien en la práctica ostenta la máxima responsabilidad es el patrón de pesca al mando. En efecto, a pesar de las disposiciones del Código de Comercio y demás disposiciones marítimas internacionales, desde el momento en que se sale del puerto a desempeñar tareas de pesca, tanto el capitán como los demás mandos siguen las instrucciones del patrón de pesca.

Dicho esto y por analogía con lo que sucede en la generalidad de las empresas, consideran las organizaciones sindicales que a los efectos de personal de confianza solamente se debe considerar como tal al capitán al mando en la navegación en general y al patrón de pesca con mando en las unidades pesqueras operativas, sean estas un buque o parejas, etc.

Los representantes de las organizaciones de productores del sector marítimo-pesquero presentes en el CES entienden que los mandos en los buques han tenido una consideración muy particular y concreta en el ámbito de las relaciones de trabajo con la empresa armadora, y la calificación del contrato de trabajo ha tenido distintas versiones.

Desde siempre los mandos, más unos que otros, han sido los hombres de confianza del empresario a bordo del buque.

Sin entrar a conocer lo que ha sido tradicional en esta materia, consideran que la problemática está centrada ahora en determinar qué tripulantes deben ser considerados como mandos y qué calificación hay que dar al contrato de trabajo que les una a la empresa.

La ausencia de una clara y precisa regulación de esta materia antes y después de la vigencia del Estatuto de los Trabajadores y, sobre todo, de la normativa reguladora del personal de alta dirección ha provocado un vacío importante, que ha sido cubierto, en parte y con el tiempo, por decisiones judiciales.

⁸³ BOE de 12. 8. 1985

En este momento parece que está claro que el contrato de trabajo que une a los mandos de un buque con su empresa debe ser calificado, al menos, como un contrato de carácter especial de los contenidos en el artículo 2-1, a) del ET, aplicándosele por tanto lo dispuesto en la norma que regula los contratos de trabajo para el personal de alta dirección. Esta calificación no está recogida en ninguna norma.

Sin embargo, la posible calificación del contrato como de carácter especial no soluciona el problema porque todavía no está determinado, de un modo terminante, qué tripulantes son los que deben ser calificados como "mandos" a los efectos que estamos tratando ahora.

Existen, al menos, tres áreas susceptibles de tener al frente un tripulante con absoluta responsabilidad.

El capitán sobre el buque y todos sus tripulantes; el patrón de pesca, si lo hubiera, en el área de la actividad pesquera, incluso en algunas ocasiones por encima de las facultades que corresponden al capitán; y el jefe de máquinas en el área de "máquinas".

Los tribunales parece ser que se han inclinado por calificar la relación de trabajo del jefe de máquinas como un contrato de carácter general y no especial, lo que quizás, para tal representación, no sea muy acertado en la práctica por la gran trascendencia que para el buen funcionamiento del buque y, por tanto, para la seguridad del mismo y de todos sus tripulantes, tiene este puesto de trabajo. Un posicionamiento normativo en este sentido evitaría, probablemente, reclamaciones judiciales y malestar social.

No existen criterios uniformes cuando en un mismo buque de pesca se da la circunstancia de que existan los dos puestos de trabajo, el de capitán y el de patrón de pesca.

En la práctica consideran que cuando coexisten los dos puestos de trabajo, normalmente, el patrón de pesca ostenta el total mando del buque y, sin embargo, es el capitán quien responderá del buque y sus tripulantes por así disponerlo el Código de Comercio, disposiciones marítimas y convenios internacionales.

La recomendación acertada en este campo, para la citada representación, sería la de posibilitar una definición de lo que se debe entender por mando en un buque, determinando claramente los puestos que deben encuadrarse en tal definición y calificar su contrato de trabajo como de carácter especial.

i) Derecho de Huelga

El derecho constitucional de huelga en lo que se refiere a su ejercicio en el sector pesquero viene regulado por la legislación general (Real Decreto-Ley 17/77⁸⁴, de 4 de marzo de Relaciones de Trabajo y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981⁸⁵), aunque debido a la naturaleza del trabajo pesquero y del medio en que se desarrolla existen una serie de condicionantes.

Según Sentencia del Tribunal Supremo, el buque está considerado como lugar de residencia y domicilio del tripulante.

Es requisito, en esta situación, preavisar la huelga (duración y buques a los que afecta) conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y con la Empresa a la Dirección General de la Marina Mercante, organismo encargado de velar por la seguridad marítima. La Dirección General de la Marina Mercante, una vez recibida la notificación, emite una resolución en la que se relaciona por categorías a los componentes de una tripulación mínima de seguridad que será la encargada de mantener el buque operativo, además de estar en disposición de tener que hacer frente a cualquier situación de emergencia que pudiera poner en peligro la seguridad de las personas, del buque y de la carga.

Las organizaciones sindicales presentes en el CES no ven necesaria una regulación específica de este derecho ni tampoco restricción a su ejercicio que limite la posibilidad de defensa de los trabajadores de la pesca y aumente aún más el actual desequilibrio entre los intereses enfrentados.

⁸⁴ BOE de 9. 3. 1977

⁸⁵ BOE de 25. 4. 1981

En todo caso, es opinión compartida de todas las organizaciones con representación en el CES, la conveniencia de que en las controversias laborales, tanto en el caso de conflictos, como en el de huelgas, se utilicen procedimientos autónomos para su solución. A estos efectos los acuerdos sobre solución extrajudicial de conflictos laborales, consensuados en los distintos ámbitos, por las organizaciones sindicales y empresariales, pueden jugar un papel significativo en la composición del propio conflicto y en su resolución.

Los representantes de las organizaciones de productores del sector marítimo-pesquero presentes en el CES entienden que existen lagunas importantes en la actividad pesquera y se necesita con urgencia la aprobación de alguna disposición que, respetando el derecho a la huelga de los trabajadores, no provoque resultados absurdos, que el legislador, desde luego no debe querer.

En este sentido indicar que no es posible aceptar como válida una norma que permita hacer una huelga en la mar, con carácter indefinido, intermitente o de cualquier otra modalidad, porque se puede dar el caso de que todos los tripulantes, estando de huelga, cobren su salario íntegramente por cubrir los turnos diarios de guardia. No es fácil aceptar como suficiente y válida una norma que permita tal circunstancia. Establecer una limitación legal al momento de inicio de la huelga no lleva intrínseco un ataque o desprecio al derecho de huelga . El mismo procedimiento regulador ahora vigente, establece unos plazos de preaviso y unas mínimas formalidades, y no por ello coarta el derecho a la huelga.

Por tanto, tal representación propone la necesidad de regular el procedimiento a seguir para ejercitar el derecho a la huelga pero nunca estando el buque en la mar.

3. SALUD Y SEGURIDAD

a) Políticas de seguridad y prevención

Se entiende por “seguridad en el trabajo” el conjunto de técnicas que, aplicadas, pueden reducir o eliminar los riesgos que derivan en accidentes de trabajo con daños materiales y/o personales. En el concepto de “riesgos profesionales” quedan comprendidas todas aquellas condiciones que dentro de cualquier actividad tienen un carácter agresivo para la salud pudiendo alterarla y/o producir un accidente.

Partiendo de ambas definiciones y atendiendo a las peculiares condiciones en las que se desarrolla el trabajo a bordo de los buques pesqueros (centros móviles y alejados) se hace necesario desarrollar una política de prevención y seguridad basada en la formación de los profesionales del mar, por cuanto su seguridad depende en gran parte de su propia conducta y capacidad de reacción ante cualquier incidente.

Esta formación debe por tanto contemplar una instrucción en el conocimiento básico y en el manejo mínimo del material de seguridad y salvamento y, al mismo tiempo, en un nivel de formación superior, atender al adiestramiento en el uso coordinado de los medios de seguridad y a todas aquellas prácticas necesarias para afrontar cualquier accidente a bordo.

La impartición de cursos de formación en esta materia para los profesionales del mar es el método idóneo para acercarlos a los conocimientos mínimos y básicos que repercutirán sobre su propia seguridad, pero hasta ahora la programación y el desarrollo de estos cursos por parte de la Administración es lento y descoordinado.

Esta situación ha propiciado, tal y como han denunciado retiradamente los profesionales del sector que, pese a la obligatoriedad para las tripulaciones de haber realizado los cursos de primer y segundo nivel de Lucha Contra incendios, su aplicación no haya sido satisfactoria por la falta de los recursos suficientes previstos por la Administración para tal fin. Por ello, buena parte de estos tripulantes se han visto obligados a realizar los cursos en instalaciones privadas, con el consiguiente desembolso económico, situación

provocada, como queda dicho, por la falta de previsión y organización de la Administración para poder acceder a esta formación.

Dentro de la política de seguridad y prevención, el establecimiento de líneas de ayuda específicamente dirigidas a la renovación y modernización de la flota artesanal es también un modo de favorecer el acceso de los profesionales del mar a los medios de seguridad. El subsector de bajura español sigue teniendo un peso importante dentro del sector pesquero en su conjunto en cuanto al número de tripulantes embarcados se refiere. Sin embargo, la flota artesanal es la que presenta en general un mayor grado de marginalización y abandono. El subsector de bajura está integrado por una flota antigua y obsoleta que presenta, en términos relativos, los mayores índices de siniestralidad y falta de seguridad.

Por otra parte, y con respecto a los medios de salvamento hay que señalar el gradual aumento de efectivos disponibles durante los últimos años. Medios de coste elevado que resultan insuficientes sin una política preventiva dentro del sector pesquero para elevar su grado de seguridad. Pese al reconocimiento de los avances registrados en este ámbito en los últimos años, se insiste, sin embargo, en la necesidad de homologar el sistema de seguridad y salvamento existente en el Estado español al de los países del mundo más avanzados en este campo y, sobre todo, en el aumento de los medios de salvamento y en la coordinación de los medios y efectivos ya existentes en la Dirección General de la Marina Mercante y en la Armada para lograr una mayor efectividad y la reducción de los costes económicos de las operaciones de salvamento.

Además de lo expuesto, las organizaciones sindicales plantean sobre este tema la siguiente cuestión: las inspecciones en puerto forman parte necesaria de una política de prevención para la seguridad. Los buques que con pabellón español han sido inspeccionados en puertos extranjeros han revelado en ocasiones considerables deficiencias, vulnerando normativas internacionales en materia de seguridad y salvamento ratificadas por el Estado español. Es misión de la Administración ejercer una labor de control e inspección rigurosa antes de permitir la salida de la embarcación. Inspecciones

que tienen que atender no sólo al estado del buque y a la existencia de medios de seguridad, sino también a la tripulación mínima a bordo y a su cualificación. Aspectos estos regulados por la Orden de Cuadros Indicadores y Tripulaciones Mínimas, del año 1964, y que necesitan de una urgente revisión y adaptación.

b) Salud e higiene

En los últimos años se ha fomentado y conseguido la mejora de medios para aumentar la rentabilidad de los buques pesqueros e incluso la seguridad de las propias embarcaciones, pero estos avances no se han registrado en la misma proporción en lo que concierne a la mejora de las condiciones de seguridad, salud e higiene de las tripulaciones que trabajan y habitan en ellas.

La vida de los profesionales de la pesca está determinada por los riesgos inherentes a su actividad. Las condiciones físicas, psíquicas, en que desenvuelven su trabajo suponen un notable factor de riesgo en relación a un trabajo normal en tierra, y repercuten en los problemas de salud y seguridad generados en las embarcaciones. Las características de este tipo de trabajo, junto a los riesgos de accidente que acarrear, exponen también a los tripulantes a padecer ciertas dolencias, en muchos casos relacionadas con las condiciones en que la actividad se desarrolla.

Teniendo en cuenta todo lo descrito y atendiendo a un desarrollo adecuado de la reciente Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se desprende la necesidad de realizar un estudio amplio de las condiciones de trabajo del sector pesquero, de las medidas preventivas específicas para un trabajo considerado por las estadísticas como "especialmente peligroso" y también para calificar las enfermedades profesionales dentro de ese sector.

Debemos tener en cuenta también la necesidad de desarrollar campañas informativas y preventivas dirigidas a los trabajadores del mar en cuanto a una serie de patologías como el SIDA, el alcoholismo o la drogodependencia, ya que en algunos casos, determinadas condiciones relacionadas con el trabajo, como el aislamiento o el peculiar disfrute del

tiempo de ocio en el mismo lugar donde aquél se realiza, conllevan un mayor riesgo de contraer estas enfermedades.

En lo que se refiere a la salud, del mismo modo que en la seguridad, la formación tiene una importancia básica, por lo que debiera ser considerada dentro de los planes de estudios diseñados por el sector marítimo-pesquero o bien a través de cursos de carácter práctico y teórico.

4. FORMACIÓN

a) Reglada

Las titulaciones marítimo-pesqueras están actualmente reguladas por los Reales Decretos 721/1994⁸⁶, 722/1994⁸⁷, 724/1994⁸⁸ y 725/1994⁸⁹, de 22 de abril, en los que se recoge exclusivamente una reforma de carácter académico dentro del marco de la LOGSE. Estas nuevas titulaciones (ver cuadro VIII.2), que sustituyen a unos programas de enseñanza con más de 30 años de antigüedad, han sido bien acogidas por los profesionales del sector, al haber resultado del consenso de los Grupos de Trabajo que, formados por representantes de todas las partes, elaboraron el documento base para la posterior aprobación de estos títulos académicos.

No obstante, pese al avance que supuso el contenido de estos Reales Decretos, con titulaciones que adecuan los programas y los adaptan a las necesidades actuales del sector marítimo pesquero, estos nuevos planes de enseñanza no han sido todavía aplicados, al estar pendiente aún la aprobación de las capacidades profesionales.

Esta segunda fase de la reforma educativa marítimo-pesquera, que más de dos años después de su publicación en el B.O.E. no ha sido terminada, implica determinar las

⁸⁶ BOE de 23. 6. 1994; corrección de errores BOE de 3. 11. 1994

⁸⁷ BOE de 24. 6. 1994; corrección de errores BOE de 4. 11. 1994

⁸⁸ BOE de 24. 6. 1994

capacidades y atribuciones de los nuevos titulados siguiendo los criterios ya definidos por el Ministerio de Educación, esenciales para dotar de validez a las nuevas titulaciones.

Unido a todo esto, la parte académica de la reforma ya aprobada supone la incorporación al ámbito universitario de estos profesionales del mar. Actualmente todavía están pendientes de la homologación por el Consejo de Universidades las titulaciones de Capitán de Pesca y Mecánico Naval Mayor, que se convertirían en diplomaturas.

Iniciada ya esta reestructuración integral de la enseñanza marítimo-pesquera, que abre a los profesionales del sector campos hasta ahora vedados, como la Administración o la Enseñanza, urge además, la convalidación de titulaciones dentro de la Unión Europea, lo que ampliará las perspectivas de empleo de estos futuros titulados.

Del mismo modo, se demanda como punto esencial al que también debe responder esta reforma integral, el contribuir a elevar el grado de cualificación de los trabajadores titulados a través de una instrucción que incorpore en sus programas las normas internacionales, los avances tecnológicos y el respeto a los recursos.

En general, los profesionales aceptan la reducción del número de titulaciones menores y también la idea de una formación polivalente, aspecto este último que contribuye a evitar su encasillamiento, y ofrece más posibilidades de trabajo.

CUADRO VIII.2

DENOMINACIONES Y EQUIVALENCIAS DE LAS NUEVAS TITULACIONES NÁUTICO-PESQUERAS

GRADO MEDIO (NIVEL 2): Técnico de Grado Medio en Pesca y Transporte Marítimo	Equivalente al actual Patrón de 1ª Clase de Pesca Litoral y Patrón de Cabotaje (polivalente)
Técnico de Grado Medio en Operación, Control y Mantenimiento de Máquinas Marinas e Instalaciones de	Equivalente al actual Mecánico Naval de 2ª Clase

⁸⁹ BOE de 24. 6. 1994; corrección de errores BOE de 4. 11. 1994

Buques	
Técnico de Grado Medio en Operaciones de Cultivo Acuícola	
Técnico de Grado Medio en Buceo a Media Profundidad	
GRADO SUPERIOR (NIVEL 3):	
Técnico de Grado superior en Navegación, Pesca y Transporte Marítimo	Equivalente al actual Patrón de Pesca de Altura y Patrón Mayor de Cabotaje (Polivalente)
Técnico de Grado Superior en Supervisión y Control de Máquinas Marinas e Instalaciones del Buque	Equivalente al actual Mecánico Naval de 1ª Clase
Técnico de Grado Superior en Producción Acuícola	

b) Continua

La cualificación profesional de los recursos humanos es el principal activo de las empresas pesqueras. En este sentido es fundamental motivar a los profesionales del mar respecto a la importancia de la formación continua y desarrollar Planes de Formación que proporcionen a estos trabajadores un mayor nivel de cualificación para:

- Promover su desarrollo personal y profesional
- Contribuir a la eficacia económica mejorando la competitividad de las empresas.
- Adaptarse a los cambios motivados por los procesos de innovación tecnológica.

Estos Planes, que se deben articular a través de los Convenios Colectivos o Acuerdos Específicos, podrían versar sobre temas relacionados con las nuevas tecnologías, el conocimiento de especies, la Política Pesquera Común, los procesos de transformación y comercialización de productos, etc. y se impartirían a través de sistemas de enseñanza presenciales, semipresenciales o a distancia.

5. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SECTOR PESQUERO

Junto a ciertas razones históricas, el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (REM) se basa en las peculiaridades que presenta la población dedicada a la actividad marítimo-pesquera en relación con otros trabajadores. En efecto, existen características específicas en este sector que justificaron y justifican un régimen especial: la fluctuación de los periodos productivos en la pesca, la yuxtaposición del riesgo de trabajo con el de navegación, la fluidez en los enroles, la fluidez en el dispositivo de dispensación de asistencia por nomadismo de las personas afectadas, la necesidad de prolongar la acción protectora fuera del territorio estatal y aguas jurisdiccionales y obligación de repatriaciones, la existencia de condiciones de trabajo más difíciles, las permanencias prolongadas fuera del hogar, el sometimiento a largas jornadas laborales sin posibilidad de un disfrute gratificante del tiempo de ocio, etc. Pero además de estas razones, existen también normas internacionales derivadas de Convenios y Recomendaciones de la O.I.T. en las que al abordar la problemática del medio marítimo-pesquero se aboga por una Seguridad Social específica a aplicar a los trabajadores del sector, sea cual fuere su calificación laboral (autónomos o trabajadores por cuenta ajena).

Este Régimen Especial presenta, en cuanto a la cotización, diferencias notables con el Régimen General, ya que los trabajadores, y como consecuencia las empresas en las que prestan sus servicios, se clasifican en tres Grupos, dependiendo del sistema de retribución y del centro de trabajo en que realizan su actividad. Estos tres Grupos son:

Grupo I: Comprende a todos los trabajadores por cuenta ajena retribuidos a la parte o a salario que presten sus servicios en embarcaciones pesqueras de más de 150 TRB y sus empresas.

Grupo II: Comprende a todos los trabajadores por cuenta ajena, y sus empresas, retribuidos a la parte que prestan servicios en embarcaciones pesqueras entre 10 y 150 TRB. Este Grupo se subdivide en dos:

Grupo II A.- Tripulantes en embarcaciones de más de 50 TRB y hasta 150 TRB.

Grupo II B.- Tripulantes en embarcaciones de más de 10 TRB y hasta 50 TRB.

Grupo III: Comprende a los trabajadores por cuenta ajena retribuidos a la parte que presten servicios en embarcaciones pesqueras de hasta 10 TRB y sus empresas y trabajadores por cuenta propia o autónomos (incluidos los armadores de pequeñas embarcaciones) siempre que:

- 1) realicen su trabajo a bordo como técnicos o tripulantes,
- 2) el número total de tripulantes no exceda de cinco, y
- 3) la embarcación no exceda de 10 TRB.

Las bases de cotización están constituidas, en general, y al igual que en el Régimen General, por las remuneraciones efectivamente percibidas por el trabajador, con los topes establecidos, aunque para el Grupo III aún se aplica por las Direcciones Provinciales de Trabajo un sistema de bases fijas, en función de las propuestas de las Direcciones Provinciales del ISM correspondientes. A las bases de cotización, a excepción de las de los trabajadores comprendidos en el Grupo I, se les aplica un coeficiente corrector en función del Grupo de pertenencia a que antes se ha hecho referencia, por lo que la cotización se efectúa por la cantidad que resulta de aplicar las fracciones siguientes:

Grupo II B: Coeficientes de $\frac{1}{2}$ (cotiza sólo por 15 días)

Grupo II A: Coeficiente de $\frac{2}{3}$ (cotiza por 20 días)

Grupo III: Coeficiente de $\frac{1}{3}$ (cotiza por 10 días)

Otras de las características diferenciadoras del REM reside en la aplicación de coeficientes reductores para posibilitar la jubilación anticipada, de forma que pueda accederse a la jubilación desde los 55 años, sin que la pensión sufra disminución alguna en su cuantía. Estos coeficientes reductores consisten en una bonificación de la edad legal mínima para causar la pensión de jubilación que varían de 0,40% a 0,10%, según el tipo de trabajo que se haya realizado, el tipo de embarcación en que se efectuó aquel y las aguas en que se navegó.

El tiempo de bonificación produce efectos no sólo para rebajar la edad mínima legal de 65 años sino también como tiempo cotizado al exclusivo efecto de determinar el procedimiento aplicable para calcular la pensión y, en los casos de cambio de actividad, para que la Entidad Gestora que reconozca la pensión aplique a los trabajadores que hubiesen prestado anteriormente servicios en actividades incluidas en el REM, la reducción de edad que por razón de tales servicios hubiese de efectuarse.

En el cuadro VIII.1 y gráfico VIII.1 se presenta la distribución numérica y proporcional del colectivo por grupos de cotización al REM.

CUADRO VIII.1
DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL POR GRUPOS DE COTIZACIÓN AL REM
(PESCA)

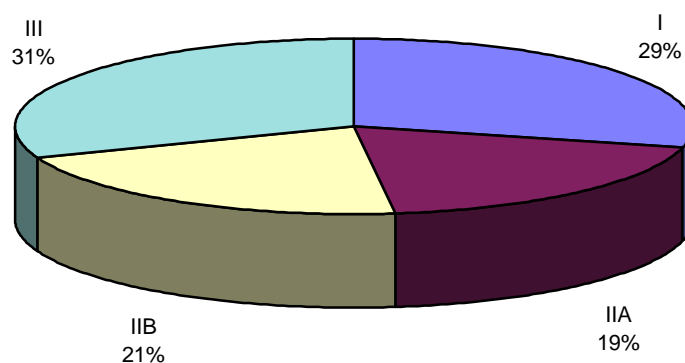
	I	IIA	IIB	III(*)		TOTAL	TOTAL
				III C/A	III C/P		
La Coruña	1682	728	1381	1103	2072	3175	
Lugo	1159	511	181	94	266	360	
Vigo	6820	1194	594	670	1944	2614	
Villagarcía	1044	1044	625	632	4060	4692	
GALICIA	10705	3477	2781	2499	8342	10841	27804
Almería	12	517	826	145	132	277	
Cádiz	1506	901	1085	744	342	1086	
Huelva	1649	749	1022	157	109	266	
Málaga	37	197	716	483	291	774	
Sevilla	13	0	0	0	0	0	
ANDALUCÍA	3217	2364	3649	1529	874	2403	11633
Guipúzcoa	466	1080	341	12	158	170	
Vizcaya	1912	919	325	28	266	294	
P.VASCO	2378	1999	666	40	424	464	5507
Barcelona	60	641	1744	264	659	923	
Tarragona	93	389	918	163	419	582	
CATALUÑA	153	1030	2662	427	1078	1505	5350
Las palmas	1444	206	196	402	361	763	
Tenerife	13	132	189	301	284	585	
CANARIAS	1457	338	385	703	645	1348	3528
MURCIA	54	163	654	166	148	314	1185
Alicante	111	782	743	117	140	257	
Castellón	0	623	715	116	111	227	
Valencia	2	83	192	183	300	483	
VALENCIA	113	1488	1650	416	551	967	4218
CANTABRIA	122	946	443	79	496	575	2086
ASTURIAS	90	528	457	269	388	657	1732
BALEARES	6	103	343	184	518	702	1154
CEUTA	58	13	10	44	12	56	137
MADRID	232	3	0	0	0	0	235
MELILLA	0	17	0	3	0	3	20
TOTAL	18585	12469	13700	6359	13476	19835	64589

Fuente: Instituto Social de la Marina. Informe de Gestión del primer trimestre de 1996. Datos a 31 de marzo de 1996. Los datos reflejan el número de afiliados al REM excluidos pensionistas y afiliados. Se incluyen, por tanto, los afiliados en situación de desempleo cuyo número es de 5.030 personas.

I: Trabajadores que realizan su actividad en embarcaciones de más de 150 TRB y sus empresas.IIA: Trabajadores que realizan su actividad en embarcaciones de entre 50 y 150 TRB y sus empresas.IIB: Trabajadores que realizan su actividad en embarcaciones de entre 10 y 50 TRB y sus empresas. III: Trabajadores que realizan su actividad en embarcaciones de menos de 10 TRB y sus empresas.

(*) C/A: Cuenta Ajena. C/B: Cuenta Propia.

GRÁFICO VIII.1
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PERSONAL POR TAMAÑO DE
EMBARCACIÓN



Fuente: Instituto Social de la Marina. Informe de Gestión del primer trimestre de 1996

El análisis de los datos de los grupos de cotización al REM nos permite realizar las siguientes puntualizaciones:

- El número de trabajadores de la pesca en el REM asciende a 64.589 lo que representan el 66,9% del total de cotizantes al REM, lo que demuestra que el sector marítimo pesquero tiene una gran importancia en el conjunto del Régimen Especial del Mar. Ahora bien, la distribución de los grupos no es uniforme en el conjunto nacional.
- El colectivo más numeroso se encuentra en el grupo III de cotización; es decir en el de las personas que realizan su actividad en embarcaciones de menos de 10 TRB. Por su parte el menos numeroso es el grupo IIA (embarcaciones de entre 50 y 150 TRB).
- El número de personas que realizan su actividad en embarcaciones de más de 150 TRB (grupo I) es de 18.558, lo que representa el 29% del total de trabajadores de la pesca en el REM. Galicia, con 10.705 personas, es la Comunidad Autónoma que mayor contribución aporta al sistema, seguida de

Andalucía (3.217 personas) y País Vasco (2.378 personas). Canarias, con 1.457 personas, ocupa el cuarto lugar. Es decir, casi la totalidad de las personas que realizan su actividad en embarcaciones de más de 150 TRB se encuentran en estas cuatro Comunidades Autónomas que en su conjunto representan el 95,5% del total de cotizantes del grupo I (embarcaciones de más de 150 TRB).

- El número de personas que realizan su actividad en embarcaciones de entre 50 y 150 TRB (grupo IIA) es de 12.469, lo que supone un porcentaje de participación en el total de trabajadores de la pesca en el REM del 19%. Las Comunidades Autónomas que mayor número de personas aportan a este colectivo son Galicia (3.477 personas), Andalucía (2.364 personas), País Vasco (1.999 personas) y Valencia (1.488 personas).
- El número de personas que realizan su actividad en embarcaciones de entre 10 y 50 TRB (grupo IIB) asciende a 13.700, lo que representa un 21% del total. Andalucía, con 3.649 personas, encabeza la lista, seguida de Galicia (2.781), Cataluña (2.662) y Valencia (1.650).
- Las personas que realizan su actividad en embarcaciones de menos de 10 TRB (grupo III) constituyen el colectivo más numeroso, con 19.835 personas (31%). Destaca la Comunidad gallega con 10.841 cotizantes, que aporta más de la mitad de este colectivo. Andalucía, Cataluña y Canarias aportan 2.403, 1.505 y 1.348 cotizantes respectivamente.
- En este grupo III están incluidos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia. Galicia es la Comunidad Autónoma de mayor número de trabajadores por cuenta propia (8.342 personas) y por cuenta ajena (2.499 personas)

Dadas las singularidades del trabajo en la mar y las circunstancias socioeconómicas que hoy concurren en el sector pesquero, se considera que no parece oportuno abordar la desaparición del REM ni de ningún tipo de medidas que supongan la integración de los

trabajadores por cuenta propia en el Régimen General y de los autónomos en el Régimen Especial de Autónomos.

Los representantes las organizaciones empresariales del Grupo II del CES, interesan apuntar que en materia de Seguridad Social, tanto la Ley General de la Seguridad Social como el "informe Parlamentario para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acogerse" (Pacto de Toledo) recogen planteamientos en línea de unificar e integrar distintos Regímenes Especiales del Sistema.

En este sentido convendría resaltar que existen singularidades del trabajo en la mar que habrían de tenerse en cuenta. Así, por ejemplo, para el colectivo pesquero, aun cuando la cotización se deba realizar por salarios reales, la determinación del salario en algunos supuestos es difícil de hacer con carácter mensual, problemática sobre la que se insistirá más adelante.

Por esta razón, y por las circunstancias socioeconómicas que hoy concurren en el sector pesquero, es opinión compartida la de que deben contemplarse las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en este Régimen Especial de la Seguridad Social.

6. EMPRESAS MIXTAS

Las Sociedades Mixtas, como instrumentos de la política pesquera comunitaria, aparecen reguladas por primera vez en el Reglamento (CEE) 3944/1990 del Consejo, de 20 de diciembre y se consolidan en el Reglamento (CEE) 3699/1993 del Consejo, de 21 de diciembre, que las concibe como una "intervención estructural"; aunque los antecedentes de éstas ya aparecen en la legislación española en 1976, con el nombre de Empresas Pesqueras Conjuntas.

El Real Decreto 798/1995, de 19 de mayo, en su artículo 62 dice que "se entiende por sociedad mixta una sociedad de derecho privado constituida por uno o varios armadores de la Unión Europea y uno o varios socios de un país tercero, enmarcada en el cuadro de

las relaciones formales entre la Unión Europea y los terceros países y destinada a explotar y, en su caso, a aprovechar los recursos pesqueros que estén situados en las aguas pertenecientes a la soberanía o a la jurisdicción de estos países terceros, con una perspectiva de aprovisionamiento prioritario del mercado de la Unión Europea.

La constitución de una sociedad mixta, estará acompañada del traspaso definitivo de uno o varios buques al país tercero correspondiente sin posibilidad de volver a las aguas comunitarias”.

La existencia de Sociedades Mixtas permite, por una parte, aprovechar los recursos pesqueros que están situados en aguas de países terceros, y por otra, que se puedan mantener algunos puestos de trabajo, pues de otra forma el buque iría irremediamente al desguace.

La incorporación de los tripulantes españoles a las Sociedades Mixtas se lleva a cabo mediante la firma de un contrato de trabajo con ésta última, que es una sociedad extranjera; es decir, la relación laboral no se establece con el socio español, sino que por el contrario, queda extinguida la originariamente establecida con éste.

A fin de solucionar una posible desprotección, el mencionado Real Decreto establece en su Disposición Adicional Octava lo siguiente:

“Los españoles que trabajen o pasen a trabajar en sociedades mixtas y empresas radicadas inscritas en el Registro Oficial, lo harán, en todo caso, a efectos de la garantía de sus derechos en materia de Seguridad Social, como pertenecientes a una de las empresas españolas participante en aquéllas, debiendo, en consecuencia, figurar dados de alta en el Régimen Especial Español de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar para todas las contingencias protegidas por el mismo y cubiertos, en forma legal de la de accidentes laborales y enfermedades profesionales, todo ello sin perjuicio de lo que pueda resultar de los Tratados internacionales bilaterales o multilaterales suscritos por España y de la legislación del país extranjero conforme a la cual se hayan constituido las citadas empresas”.

Al respecto, las organizaciones sindicales señalan que el desarrollo efectivo de estas Sociedades Mixtas provoca una problemática singular que interesa apuntar:

Ocurre que con un importante número de países donde se constituyen Sociedades Mixtas -dada la existencia de importantes caladeros de pesca- existen Tratados bilaterales, y en ellos se recoge que los trabajadores españoles estarán afectos al sistema de Seguridad Social del otro país, pues es donde está la sede social de la Sociedad Mixta.

Dado que en estos países el sistema de Seguridad Social solo existe a título formal y que las prestaciones existentes, en caso de cualquier contingencia, son prácticamente nulas, es normal que los trabajadores españoles deseen seguir amparados por la Seguridad Social de nuestro país, en primer lugar, porque el único desplazado es el propio trabajador y lo normal es que su familia continúe residiendo en España y precisa seguir disfrutando de esa protección, y por otro lado, y en lo que a él mismo se refiere, está claro que desea continuar cubierto para los casos de accidentes, invalidez, desempleo o jubilación, contingencias estas inexistentes en muchos terceros países, o cubiertas con menor nivel que en España.

Este proceso de actuación, en lo referente a las sociedades mixtas, puede imposibilitar que los trabajadores españoles puedan seguir trabajando en estas empresas -promovidas por la Unión Europea- dado el desamparo en que se encuentran en lo referente a derechos laborales y seguridad social, y que los empresarios españoles no puedan seguir disponiendo de estos trabajadores que poseen una cualificación profesional mucho más alta que los de esos terceros países.

Por ello las organizaciones sindicales consideran fundamental y necesario que las distintas administraciones busquen una solución mediante la negociación, o modificación de los existentes Tratados, a fin de que garanticen los derechos de estos trabajadores en España.

7. MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO

Por último las organizaciones sindicales interesan que se tenga en cuenta las propuestas que seguidamente se explicitan:

Se está prestando demasiada atención a la maximalización de la eficiencia extractiva y demasiado poca sobre las consecuencias para los trabajadores del mar. En el momento en que los gobiernos, las organizaciones internacionales, las instituciones de gestión regional y subregional de pesquerías formulen sus propuestas, deberían incluir también las correspondientes consideraciones sobre los temas sociales, asegurando la participación de los sindicatos en el proceso de toma de decisiones cuando estas puedan tener implicaciones o repercusiones serias para los trabajadores del mar.

En particular, es esencial que se consideren las consecuencias sociales que probablemente se derivarán de las medidas de reestructuración de la industria, debiendo prestarse atención a:

- Promover las medidas necesarias para asegurar la jubilación de los trabajadores del mar a la edad de 55 años, estableciendo el tiempo efectivo mínimo en la actividad requerido para ello. Prever y financiar sistemas de jubilación anticipada.
- Financiar la formación de pescadores para empleos alternativos.
- Crear oportunidades de empleo alternativo para pescadores, especialmente en las zonas dependientes de la pesca.
- Provisión de apoyo económico para los trabajadores durante los periodos de parada biológica. Hay que tener en cuenta que las innumerables paralizaciones sufridas por nuestra flota no son producto de una estrategia empresarial, sino que generalmente vienen impuestas por los distintos Estados que intervienen en los acuerdos pesqueros. No se puede achacar la responsabilidad, por lo tanto, ni al armador ni a los trabajadores, y deben ser aquéllos, los que hagan frente a sus responsabilidades. No es admisible que durante las paradas de actividad por motivos biológicos o por la negociación de nuevos acuerdos pesqueros, o renegociación de los existentes, sean

los trabajadores los que soporten esa situación, algunos con cargo a sus derechos adquiridos para la prestación por desempleo, y otros, sin posibilidad alguna de acceder a dichas prestaciones, a cuenta de su peculio o el de sus familiares o allegados.

RECOMENDACIÓN FINAL

Con este informe, el CES pretende poner de relieve la importancia socioeconómica del sector pesquero. En el análisis realizado en cada capítulo se ha incidido en los principales problemas y se han apuntado las orientaciones que deberían permitir la superación de los mismos.

El CES entiende que la complejidad de los diferentes temas abordados, así como la interconexión existente entre ellos, requiere que cada aspecto analizado se ponga en relación con los demás. En tal sentido, se ha optado por ir apuntando en cada capítulo las recomendaciones concretas con las explicaciones pertinentes que sirven de apoyo a aquéllas, por entender que todas las medidas propuestas están mejor justificadas y explicadas en el lugar concreto en que se analiza su problemática.

Finalmente, el CES considera que corresponde al Gobierno español asumir las propuestas aquí presentadas y poner los medios necesarios para llevarlas a la práctica.

Madrid, 27 de noviembre de 1996

El Secretario General

Vº Bº

El Presidente

Angel Rodríguez Castedo

Federico Durán López