



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 13.7.2011
SEC(2011) 892 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

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

sobre la Política Pesquera Común

{COM(2011) 425 final}
{SEC(2011) 891 final}

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

1.1. La PPC no ha dado los resultados previstos

La PPC actual no ha conseguido garantizar la explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos a pesar de los nuevos instrumentos de gestión creados en 2002: planes de gestión a largo plazo para la explotación sostenible de las poblaciones de peces y la recuperación de aquellas objeto de sobrepesca, y consejos consultivos regionales con el mandato de promover el diálogo entre las partes interesadas y la Comisión.

Los problemas que se encuentran en el origen de esta incapacidad son interdependientes. El exceso de capacidad de la flota es un elemento clave de la sobrepesca. Sin embargo, la reducción de cuotas como medio de limitar la sobrepesca ha aumentado aún más el exceso de capacidad. De forma similar, el exceso de capacidad contribuye a los pobres resultados económicos del sector de las capturas mientras que, al mismo tiempo, estos pobres resultados económicos incentivan la sobrepesca como fuente de ingresos a corto plazo. Esta situación se plasma en los repetidos llamamientos del sector para obtener ayuda financiera pública, lo que a su vez mantiene el exceso de capacidad y promueve la desviación respecto de los dictámenes científicos a la hora de establecer los TAC. Teniendo en cuenta todos estos factores, los problemas pueden resumirse como sigue:

- El problema principal de la PPC es la falta de sostenibilidad medioambiental debido a la sobrepesca. Todos los demás problemas confluyen en este. Los factores principales que se encuentran en el origen de la sobrepesca son el exceso de capacidad de la flota, la desviación respecto de los dictámenes científicos a la hora de establecer los TAC, y no establecer prioridades en el momento de fijar los objetivos. A estos factores se suman otros como la estabilidad relativa, el elevado nivel de los decartes, el cumplimiento deficiente y la falta de suficientes dictámenes científicos.
- El segundo problema es la escasa sostenibilidad económica, en particular en el sector de las capturas. Muchas flotas no son rentables y son vulnerables a perturbaciones externas (por ejemplo, precios elevados de los combustibles).
- El tercer problema es la falta de sostenibilidad social, que afecta principalmente al sector de las capturas y a las zonas dependientes de la pesca. Los bajos salarios y los graves riesgos de seguridad hacen que el sector no represente una fuente de empleos atractivos para nuevas generaciones de pescadores. Por consiguiente, el empleo, en especial en el sector de las capturas, ha ido disminuyendo durante los últimos 15 años en muchas zonas dependientes de la pesca.
- En cuarto lugar, la PPC tiene un marco jurídico muy complejo, que promueve la microgestión y obstaculiza la sostenibilidad medioambiental.
- La dimensión exterior de la PPC tampoco ha producido los resultados esperados ni en lo que respecta a la sostenibilidad medioambiental en particular ni en términos de gobernanza internacional.

1.2. ¿Quiénes están afectados por la PPC y de qué manera?

Interesados	Descripción	Intereses fundamentales
<i>Sector de las capturas de la UE</i>	Armadores y tripulaciones de buques comunitarios	Mantenimiento de la rentabilidad y de los medios de vida
<i>Empresas y comunidades dependientes</i>	Empresas y comunidades dependientes de la pesca	Mantenimiento de la rentabilidad y de los medios de vida
<i>Sector de la transformación</i>	Transformadores de materias primas importadas o capturadas en las aguas de la CE	Mantenimiento de la rentabilidad y de los medios de vida, estabilidad del suministro
<i>Reguladores del sector</i>	Organismos nacionales, regionales y locales que regulan la pesca	Creación de un marco de gestión eficiente, efectivo y práctico que equilibre las necesidades de una amplia gama de interesados
<i>Investigación del sector</i>	Organismos científicos de investigación que contribuyen a la conservación y gestión de las poblaciones	Contribución a un régimen de gestión de la pesca eficaz través del acceso oportuno a datos coherentes de elevada calidad
<i>Consumidores</i>	Consumidores de productos de la pesca	Disponibilidad, coste, calidad y valores nutricionales de los productos de la pesca, con distintos grados de control medioambiental
<i>Países no pertenecientes a la UE</i>	Sector de la pesca competidor de las flotas de la UE. Acuicultores, exportadores a la UE. Autoridades de países no pertenecientes a la UE que reciben ayudas en virtud de AAP	Enfrentamiento de intereses entre quienes consideran a la UE un mercado de exportación muy importante y una fuente de ingresos y las pequeñas comunidades pesqueras locales que se enfrentan a la competencia de las flotas de la UE en pesquerías no pertenecientes a la UE en relación con el acceso a los recursos locales
<i>ONG, sociedad civil y ciudadanos de la UE</i>	ONG que defienden la gestión sostenible de la pesca Público en general interesado y preocupado por la pesca y el medio ambiente marino	Conservación de las poblaciones de peces, la biodiversidad marina y la utilidad pública de océanos, ríos y lagos

1.3. ¿Por qué es necesaria la intervención pública?

La pesca se caracteriza por la «tragedia de los recursos comunes» (*Tragedy of the Commons*). Los particulares que operan en su propio interés tienden a sobreexplotar un recurso común, rivalizando con los demás cuando capturan «su» cuota. Los recursos que un pescador captura hoy no pueden ser capturados mañana por otro. Los costes de captura impuestos a los demás (menos peces disponibles, daños al hábitat, etc.) no son tenidos en cuenta por los pescadores cuando adoptan sus decisiones de pesca. En ausencia de una intervención que regule el acceso a los recursos, las poblaciones se explotarán a niveles que provocarán su declive y su extinción comercial. Esta situación justifica una intervención reguladora e implica descartar la opción «ausencia de intervención de la UE».

2. DERECHO DE LA UE A ACTUAR

Según el artículo 3, apartado 1, letra d), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Unión dispondrá de competencia exclusiva en la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; y, de acuerdo con el artículo 4, apartado 2, letra d), la Unión dispone de competencias compartidas para el resto de la PPC.

La última reforma de la PPC tuvo lugar en 2002. Se aplicó mediante el Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002. El artículo 35 de dicho Reglamento

contiene una disposición específica relativa a una revisión antes de finales de 2012 respecto de los capítulos II [conservación y sostenibilidad] y III [ajuste de la capacidad pesquera]. No obstante, las conclusiones del informe especial del Tribunal de Cuentas de 2007 sobre la PPC, así como la evaluación de la Comisión de la PPC actual, abogaron por ir más allá de esta obligación y proponer una reforma en profundidad de la PPC.

3. OBJETIVOS DE LA PPC

3.1. Objetivos de la PPC establecidos en el Tratado

Los **objetivos** de la PPC se establecen en el artículo 3, letra d), el artículo 4, letra d), el artículo 38 y el artículo 39 del TFUE. Asimismo, es relevante el artículo 11 del TFUE, que estipula que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible». De conformidad con el artículo 39, los objetivos de la PPC, coincidentes con los establecidos para la agricultura, son los siguientes:

- incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- estabilizar los mercados;
- garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Estos objetivos coinciden con los establecidos para la Política Agrícola Común. pero deben considerarse en el contexto específico del sector de la pesca.

3.2. Objetivos generales de la reforma

La PPC reformada conseguirá la sostenibilidad medioambiental, económica y social de la explotación de los recursos pesqueros. Desde un punto de vista jurídico, todos estos objetivos tienen la misma importancia y no pueden alcanzarse por separado.

No obstante, la sostenibilidad medioambiental es la clave para el éxito de la PPC. El análisis de la evaluación de impacto confirmó que, de no realizarse mejoras más sustanciales en el estado de las poblaciones, la sostenibilidad social y económica seguiría siendo limitada. Se señaló la deficiente situación de muchas de las poblaciones. La solución pasará por adaptar la presión de pesca a la sostenibilidad medioambiental.

3.2.1. Sostenibilidad medioambiental

Se entiende por sostenibilidad medioambiental la explotación de las poblaciones de manera que no atente contra su explotación en el futuro. Para ello, la presión de pesca debe situarse en niveles que puedan producir el rendimiento máximo sostenible y, con carácter urgente, lograr esos objetivos en relación con las poblaciones agotadas y, cuando sea posible, a más tardar en

el año 2015. La sostenibilidad medioambiental también garantizará el cumplimiento de la obligación de que el medio ambiente marino alcance un buen estado ecológico de aquí a 2020, tal, como establece la Directiva Marco sobre la estrategia marina.

El logro de la sostenibilidad medioambiental implica:

- a) eliminar la sobrepesca a corto plazo;
- b) reducir el exceso de capacidad y los descartes tanto como sea posible;
- c) instaurar un sistema de adopción de decisiones coherente con la sostenibilidad a largo plazo que sea flexible y adaptable a las condiciones locales;
- d) alentar al sector para que asuma una mayor responsabilidad de los resultados y para que cumpla la legislación;
- e) mejorar la disponibilidad de dictámenes científicos y de datos económicos.

3.2.2. Sostenibilidad económica

La sostenibilidad económica significa contar con flotas rentables que sean económicamente viables a largo plazo. Esto mismo es aplicable a las actividades de transformación, auxiliares y de acuicultura, dentro los límites de la sostenibilidad medioambiental, en el contexto de un mercado competitivo global y con modelos de consumo en evolución.

3.2.3. Sostenibilidad social

La sostenibilidad social significa transformar la pesca y actividades afines en una fuente de puestos de trabajo atractivos que garanticen un nivel de vida justo a las personas que dependen de este sector, asegurando la viabilidad de las comunidades pesqueras. La sostenibilidad social en estas zonas debe apoyarse en la diversificación económica hacia actividades marítimas relacionadas, así como en la propia pesca.

3.2.4. Otros objetivos: Simplificación y reducción de la carga administrativa

La reforma de la PPC deberá contribuir a los objetivos generales de la UE de reducción de los trámites burocráticos. La simplificación supone reducir el número de reglamentos y su complejidad e integrar la financiación pública en un único instrumento financiero. En relación con la carga administrativa, la reforma no contempla ningún macroobjetivo cuantificable, ya que la política actual de la Comisión en este ámbito expira a finales de 2012.

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

La **opción del statu quo** consiste en mantener la PPC actual, pero teniendo en cuenta la legislación reciente, en particular los planes de gestión a largo plazo previstos, el Reglamento de control y el Reglamento INDNR. Esta opción representa a la PPC tal como será en enero de 2013. Sirve de patrón de referencia para todas las opciones de reforma.

La opción 1 tiene por objeto alcanzar la sostenibilidad medioambiental en un horizonte temporal flexible y limitando los efectos socioeconómicos negativos a corto plazo.

Sus elementos principales son los siguientes:

- a) consecución del rendimiento máximo sostenible lo antes posible, pero con una reducción máxima interanual del TAC del 25 % (como en los planes de gestión a largo plazo actuales); así pues, algunas poblaciones alcanzarán el rendimiento máximo sostenible después de 2015 (pero no más tarde de 2020);
- b) utilización de la norma del «más valioso» para las pesquerías mixtas;
- c) utilización de derechos individuales transferibles para reducir el exceso de capacidad; los derechos individuales transferibles serían obligatorios para las flotas industriales y de carácter voluntario para las flotas de pesca artesanal y se aplicarán a lo largo de cuatro años; la transferibilidad estará limitada a los Estados miembros;
- d) ayuda financiera pública centrada en la reforma; se suprimirán las subvenciones a la flota (eje 1 del FEP actual);
- e) OCM centrada en la comercialización, promoción y diferenciación del mercado de productos locales;
- f) costes de los permisos de pesca en virtud de los acuerdos de asociación en el sector pesquero gradualmente repercutidos en los armadores.

La opción 2 busca alcanzar la sostenibilidad medioambiental en el marco de un horizonte temporal no flexible. Esta opción desea alcanzar la sostenibilidad medioambiental de aquí a 2015, con independencia de los efectos socioeconómicos a corto plazo. Parte de la firme asunción de que en ese corto período de tiempo estarán disponibles suficientes dictámenes científicos.

Sus elementos principales son los siguientes:

- a) los rendimientos máximos sostenibles se alcanzarán en los cuatro años siguientes a la reforma;
- b)) utilización de la norma del «más sensible» para las pesquerías mixtas;
- c) utilización de los derechos individuales transferibles para eliminar el exceso de capacidad, pero transferibles entre Estados miembros;
- d) supresión de la ayuda financiera pública y de la OCM;
- e) finalización gradual de los acuerdos de asociación en el sector de la pesca.

La opción 3 busca alcanzar la sostenibilidad medioambiental dentro de un marco temporal minimizando los efectos sociales negativos. Esta opción reduce al mínimo los efectos sociales y económicos negativos a corto plazo, concediendo al sector un plazo de tiempo adicional para alcanzar los rendimientos máximos sostenibles y aplicar los derechos individuales transferibles.

Sus elementos principales son los siguientes:

- a) consecución de los rendimientos máximos sostenibles lo antes posible pero con una reducción máxima interanual del TAC del 15 %; así pues, más poblaciones alcanzarían los niveles de rendimiento máximo sostenible solamente al final del período;

- b) utilización de la norma del «más valioso» para las pesquerías mixtas;
- c) utilización de los derechos individuales transferibles como en la opción 1, pero con un período más amplio de aplicación;
- d) ayuda financiera pública centrada en la reforma, pero prestando más atención a las cuestiones sociales;
- e) revisión limitada de la OCM, permitiendo algunas formas de intervención en los mercados.

La opción 4 tiene por objeto alcanzar la sostenibilidad medioambiental dentro de un horizonte temporal flexible y limitando los efectos socioeconómicos negativos a corto plazo, pero sin derechos individuales transferibles gestionados por la UE. Esta opción es equivalente a la opción 1, pero sin derechos individuales transferibles como solución al exceso de capacidad. Los Estados miembros deciden si desean aplicar los derechos individuales transferibles.

Además se analizaron otras dos opciones:

La **opción 1a** equivale a la opción 1, pero utiliza la norma del «más sensible» de la opción 1 para las pesquerías mixtas.

La **opción 2a** equivale a la opción 2, pero utiliza la reducción máxima interanual del TAC del 25% como en la opción 1.

5. EVALUACIÓN DE LAS OPCIONES

La metodología utilizada definió:

- a) objetivos cuantificables para los objetivos, y
- b) una serie de indicadores de impacto para estimar los progresos realizados en la consecución de los objetivos; otros indicadores se refieren a la gobernanza y la simplificación de la carga administrativa; el valor de los indicadores se calcula y compara en relación con los años 2012, 2017 y 2022 (2020 en el caso de los logros medioambientales). La evaluación de impacto combina el análisis cuantitativo y cualitativo.

5.1. Sostenibilidad medioambiental

Todas las opciones de reforma superan con creces a la opción del statu quo en lo que respecta a sostenibilidad medioambiental. La opción 2 parece ser la más adecuada tanto a corto como a largo plazo. No obstante, su componente medioambiental es inviable, debido al brevísimo espacio de tiempo disponible para elaborar los dictámenes científicos necesarios. La opción 1a es la más adecuada. Las opciones 1, 2a y 3 arrojan muy buenos resultados, aunque menos que la opción 1a, en particular de aquí a 2020. El mantenimiento del exceso de capacidad en la opción 4 reduce considerablemente sus beneficios medioambientales.

La opción 1a es la que tiene el mayor potencial para reducir las capturas indeseadas, combinando la mayor eficacia medioambiental, la norma del «más sensible» para las pesquerías mixtas, los derechos individuales transferibles y el componente de regionalización. La norma del «más valioso» de la opción 1 limita su capacidad de reducir los descartes.

La opción del statu quo y la opción 4 dan como resultado mayores flotas, a corto y largo plazo. Las opciones 1 y 3 muestran las mayores reducciones de flotas.

5.2. Sostenibilidad económica

La opción del statu quo no logra la sostenibilidad económica. Las opciones 1 (y 1a) son las más adecuadas a corto y largo plazo. La opción 2 es mejor en algunos aspectos que las opciones 2a y 3. La opción 4 es significativamente peor, ya que mantiene el exceso de capacidad.

El sector de la transformación dependiente de materias primas importadas no estaría afectado. En cuanto a la transformación de los desembarques locales, las opciones 1 y 1a presentan los mejores resultados a corto y largo plazo. En el caso de los servicios auxiliares, dependientes del tamaño de la flota, los mejores resultados se obtendrían con la opción del statu quo, seguida de la opción 4.

5.3. Sostenibilidad social

Todas las opciones implican una reducción sustancial del empleo en el sector de las capturas. Teniendo en cuenta la menor reducción de la flota, esta disminución es relativamente menos acusada en la opción del statu quo, seguida de cerca por la opción 4. No obstante, en términos de salarios, los resultados de la opción del statu quo son muy deficientes, mientras que los de las opciones 1 (y 1a) son muy buenos. La combinación de empleo y salarios muestra que las opciones 1 (y 1a) arrojarían los mejores resultados.

5.4. Simplificación y carga administrativa

En términos de simplificación, todas las opciones son mejores que la opción del statu quo. Los enfoques regionales de las opciones 1 (y 1a), 2 (y 2a) y 4 también simplificarían la PPC.

En lo que respecta a los costes de gestión, la obtención de dictámenes científicos y de datos económicos sería un importante elemento añadido. La introducción de derechos individuales transferibles supondría una cierta carga administrativa para los Estados miembros y la UE; si bien parte de estos costes podrían trasladarse al sector. Por último, la eliminación de los acuerdos de asociación en el sector pesquero o el pago de costes de acceso por los armadores reduciría los costes de gestión a nivel de la UE. En suma, la opción del statu quo sería la más barata, seguida de la opción 4, ya que no habría costes asociados a los derechos individuales transferibles. La opción 1a sería la más costosa, debido a la necesidad de obtener dictámenes científicos acerca de las poblaciones más sensibles.

5.5. Dimensión exterior

Los mejores resultados corresponden a las opciones 1 (y 1a).

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES: OPCIÓN U OPCIONES PREFERIDAS

Gráfico 1 — Comparación de las opciones. Nivel UE 2017

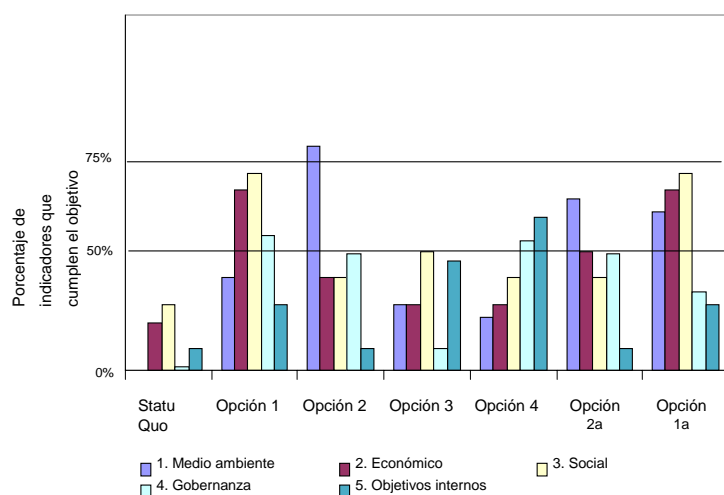
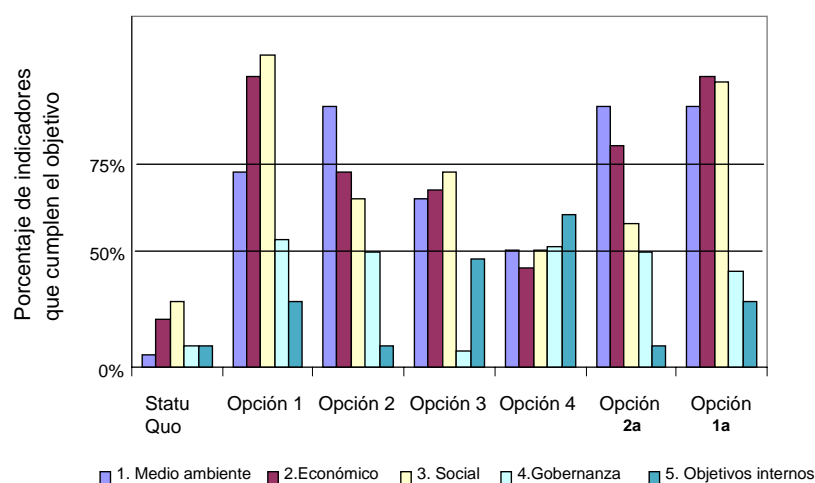


Gráfico 2 — Comparación de las opciones. Nivel UE 2022



En general, las opciones 1 y 1a ofrecen los mejores resultados combinados. Un estudio realizado sobre cuatro regiones dependientes de la pesca (Bretaña, Galicia, Sicilia y Escocia) confirma estos resultados a nivel regional. Las opciones 1 (y 1a) son las mejores en términos de la dimensión exterior.

7. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

Los progresos anuales se supervisarán sobre la base de los dictámenes científicos, para el objetivo de rendimiento máximo sostenible, y de los datos socioeconómicos transmitidos por los Estados miembros para la sostenibilidad económica y social.

En lo que respecta a la evaluación, será necesario algún tiempo para que la PPC reformada dé sus frutos; así pues, podría realizarse una evaluación intermedia en 2017, para la que ya se ha

hecho la modelización. La revisión compararía los valores previstos y reales de los siguientes indicadores:

- Impacto ambiental: Poblaciones y rendimiento máximo sostenible, tamaño de la flota y progresos en los derechos individuales transferibles.
- Repercusiones económicas: Ingresos, VAB, ingresos corrientes/umbral de rentabilidad y margen de beneficio neto.
- Repercusiones sociales: Empleo (EJC) y salario por tripulante (EJC).

Las cifras de 2017 estarán disponibles en 2019. Por consiguiente, la evaluación podrá realizarse en 2019.