

LA INCIDENCIA EN ESPAÑA DE LA POLITICA COMUNITARIA DE ESTRUCTURAS PESQUERAS

Por
RAFAEL JAEN VERGARA (*)

I. INTRODUCCION

HABLAR de la incidencia en un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea de algún aspecto de la política común de pesca requiere una serie de explicaciones previas so pena de incurrir en exposiciones triunfalistas o pesimistas.

Aunque, a priori y teóricamente, la política común de pesca en la C.E. presenta una estructura armónica e interrelacionada, en la realidad cotidiana dicha política tiene aspectos económicos expansivos y restrictivos, autárquicos y competenciales.

Por ejemplo, en la política de recursos pesqueros se conjugan aspectos fundamentalmente restrictivos e intervencionistas, en los que la capacidad de maniobra de los Estados miembros está sensiblemente disminuida.

Otras características tiene la política de mercados pesqueros. En ella, la presentación inmediata adquiere un carácter proteccionista de las rentas y precios de los productores de pesca de la Europa Comunitaria; sin embargo, la profundidad creciente del

(*) Director General de Ordenación Pesquera de la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 144 (abril-junio 1988).

mercado comunitario de productos de la pesca y la estrecha relación de esta política con la de recursos pesqueros conduce en la práctica a la introducción de servidumbres y elementos competenciales que enervan a los Estados miembros con relativa frecuencia.

Queda por presentar conceptualmente la política de estructuras pesqueras, y ello no resulta sencillo. La filosofía profunda de esta política es de carácter expansivo, renovador y corrector de desequilibrios, como rezan los considerandos de los Reglamentos básicos en este campo.

En la práctica cotidiana se mantiene este carácter, pero se atenúan sensiblemente sus efectos merced al impacto de la penuria financiera que la Comunidad sufre desde hace varios años en sus dotaciones estructurales.

Por otra parte, toda política estructural se acomoda a su propio campo de actuación. Quiere esto decir que cualquier ampliación o modificación de la C.E., máxime cuando en el caso que nos ocupa de la Adhesión de España y Portugal resulta sustancial, implica un necesario cambio de política.

Si algo atenúa el triunfalismo, o cuando menos el optimismo, en el aspecto de la incidencia en España de la política común de estructuras pesqueras, son precisamente estos dos aspectos que se acaban de resaltar: por un lado la estrechez actual del marco financiero en que nos movemos y, por otro, alguno de los elementos de cambio introducidos por el impacto de la adhesión española. Todo lo demás es positivo para nuestro país por el momento y hay que ser cauto, por tanto, en la exposición.

I. LA POLITICA COMUN

Aunque parezca insólito, la Comunidad tardó más de veinticinco años en dotarse de una política común sobre estructuras pesqueras. En contra de esta afirmación se podría aducir que en el año 1976 ya se promulgó un Reglamento (el n.º 101 del Consejo) que contemplaba la creación de una política común sobre estructuras pesqueras. Pero hay que ir más allá del título del Reglamento; si se profundiza en él se observará que se trata de un primer

paso para la creación posterior de una auténtica política. En el Reglamento en cuestión se comienza a coordinar las políticas de los Estados miembros y se empiezan a definir objetivos comunes, no se define una auténtica política común.

Quiere esto decir que cuando España ingresó en la C.E., la política común en cuestión tenía poco más de dos años de vigencia. Este plazo, en política estructural tiene un significado bastante escaso pero, en cambio, en hábitos administrativos y en posiciones de reparto de fondos comunitarios adquiere cierto carácter.

La política común de estructuras pesqueras que España encontró en el momento de su ingreso en la C.E. no le era, en modo alguno, desconocida y, hasta cierto punto, se cambia influido en ella.

Constaba de una serie de líneas de actuación común con apoyo financiero por parte del Presupuesto Comunitario. Estas líneas eran:

- La construcción y modernización de buques de dimensión entre nueve y 33 metros de eslora entre perpendiculares.
- El fomento de la acuicultura.
- La reducción del esfuerzo pesquero en aguas comunitarias (inactividad temporal y definitiva de los buques pesqueros activos).
- La búsqueda de nuevas áreas de actividad pesquera (campanas experimentales y sociedades mixtas con empresas de terceros países).
- El fomento de la industrialización y comercialización de los productos de la pesca.

Sin embargo, el precedente más importante de esta etapa de definición política fue el hallazgo de un mecanismo para entroncar las directrices y objetivos con la realidad de las inversiones. Tal innovación consistió en la obligación de construir Programas Plurianuales por parte de los Estados miembros que, una vez aprobados por la Comisión, comportaban una obligación de cumplimiento para poder acceder a la financiación comunitaria.

La entrada de España y Portugal en la Comunidad altera sus-

tancialmente el equilibrio previo estructural de la actividad pesquera comunitaria. Esta alteración afecta fundamentalmente a tres aspectos importantes de dicha actividad.

En primer lugar, su dimensión, que aumenta de forma considerable tanto en términos económicos como sociales. En segundo lugar, el ingreso de España y Portugal altera el mapa de actividad de la pesca comunitaria confiriéndole una proyección internacional que antes no poseía. Por último, el ingreso supone un cambio de distribución interna de los problemas pesqueros, una alteración del equilibrio previo norte-sur, inclinando la balanza de los problemas estructurales hacia el sur de la Europa Comunitaria.

Factores tan importantes implicaban un cambio en la política común sobre estructuras pesqueras. Y dicho cambio se produjo con una rapidez desacostumbrada si tenemos presente la lentitud previa de la elaboración de la política común.

En gran parte, dicha rapidez fue provocada por el período de vigencia de la mayoría de los Reglamentos de política estructural pesquera. Efectivamente, salvo el Reglamento 355/1977 que definía las ayudas para industrialización y comercialización, el resto de los Reglamentos estructurales terminaban su período de vigencia al finalizar el año 1986.

Pero con independencia de este imperativo básico, es posible que el proceso de reforma de la política común sobre estructuras pesqueras se hubiera llevado a cabo igualmente aunque, quizá, de forma más lenta o escalonada.

El nuevo marco de la política estructural común para la pesca se compendia en el Reglamento 4028/1986, de 18 de diciembre, cuya vigencia se extiende a los próximos diez años.

En una síntesis apretada, este marco se vertebra en ocho grandes grupos de actuaciones, a saber:

- 1.^a La reestructuración y renovación de la flota pesquera.
 - 2.^a La modernización de los buques de pesca.
 - 3.^a El desarrollo de la acuicultura y el acondicionamiento de las franjas costeras.
 - 4.^a La pesca experimental.
-

- 5.^a Las asociaciones temporales de empresas.
- 6.^a La adaptación de las capacidades.
- 7.^a La mejora del equipamiento de los puertos pesqueros.
- 8.^a La investigación de las posibilidades del mercado.

El acceso a la financiación común por parte de los Estados miembros en cada una de estas líneas de actuación se efectúa a través del mecanismo de programación plurianual referido anteriormente. En este caso, las principales programaciones exigidas a los Estados miembros (flota y acuicultura) extienden su período de cobertura a cinco años; esto quiere decir que, de no producirse cambios profundos en el citado Reglamento el marco de política estructural diseñado exigirá dos programaciones plurianuales.

Creo oportuno detenerme en un importante matiz de de la programación plurianual. En las normas que el Título I y Anexo I del Reglamento 4028/86 propone para la confección de los programas, se percibe la unicidad de la política común de pesca.

Efectivamente, el programa se construye sobre un pretendido equilibrio oferta-demanda. Exige definir el potencial de oferta (capacidad de pesca) y ponerlo en comparación con los recursos renovables; obliga asimismo a estimar el potencial de demanda y su previsible evolución. La composición de ambos análisis conduce a la definición de los plafonds de inversión, en expansión, renovación o retracción, en los distintos activos estructurales.

En consecuencia, la política estructural al convertirse en elemento operativo conduce el esfuerzo financiero con permanente atención a las políticas de recursos y de mercados pesqueros; por lo menos al estado de situación y perspectivas de los mismos. Ello supone un paso decisivo en la unicidad de la política común de pesca.

Ahora bien, en este intento hay posiblemente una supeditación clara de la política estructural: ni la política de recursos pesqueros ni la de mercados se construyen con la misma óptica integrada y, en consecuencia, se convierten en datos para la política estructural sin que exista la beneficiosa y deseable interdependencia.

Otro aspecto interesante de este marco europeo de política común para las estructuras pesqueras es el que hace referencia a la política regional. El Reglamento comporta en teoría una considerable carga de esfuerzo financiero en beneficio de una serie de regiones «desfavorecidas».

Resulta muy beneficiosa para España la óptica de aplicación de este principio básico de corrección de pretendidos desequilibrios; al contemplarse en términos globales de estructura económica la definición de estas regiones desfavorecidas, resulta para España que sus tres principales polos de desarrollo pesquero: Galicia, Andalucía y Canarias, tienen la consideración de región desfavorecida.

De todas formas es necesario hacer constar desde un principio que esta definición regional de política de estructuras no ha sido un regalo de la providencia. Por lo menos en lo que a Canarias se refiere ha existido una diversidad de criterios entre la Comisión y España. En efecto, sólo después de una lucha enconada se pudo conseguir tanto la aplicación de la mayor parte de la política estructural pesquera, como la consideración de zona desfavorecida en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla.

Pues bien, España se encuentra con este marco de política común y con el reto de hacerlo funcionar en beneficio de nuestro sector pesquero. Ello obliga a la Secretaría General de Pesca Marítima a efectuar un gran esfuerzo administrativo en tres campos: legal, programático y financiero que se describe a continuación brevemente.

¿Es suficiente la publicación de un Reglamento en el Diario Oficial de las Comunidades para hacerlo operativo? En modo alguno.

En primer lugar hay muchas estructuras organizativas en los Estados miembros, federal, centralizado, de autonomías, etc. Y cada una de ellas tiene un mecanismo de toma de decisiones y de reparto de competencias. El Reglamento básico no llega ahí, no pasa de la palabra Estado miembro.

Por otra parte, el marco define la partición de esfuerzo financiero en la atención a los proyectos de inversión entre los Estados miembros y el presupuesto comunitario, pero no lo hace de una forma estricta.

Por último, el colectivo de inversores que realizará el esfuerzo financiero y tomará las decisiones de inversión está, en su mayor parte, constituido por pequeños empresarios individuales, a los cuales hay que informarles muy bien y explicarles con todo detalle los pasos de tramitación que deben dar.

Deliberadamente queda aparte un argumento fundamental: la posibilidad que la Comunidad concede a los Estados miembros de adoptar líneas de actuación en política estructural por fuera del marco de política común y financiarlas individualmente. Una sola condición se exige: que las normas sean compatibles con el Tratado de Roma y con el propio acervo comunitario.

Este conjunto de razonamientos decanta en dos grupos de normas publicadas en el B.O.E. español: el primero, de adaptación a España de la norma básica común; y el segundo, de complemento nacional de la misma.

En el primer grupo tenemos el Real Decreto 219/1987 de 13 de febrero, como norma central y las Ordenes Ministeriales de desarrollo: construcción y modernización de buques (3/3/87); campañas de pesca experimental (3/3/87); equipamiento de puertos pesqueros (23/3/87); paralización temporal o definitiva de la actividad de buques de pesca (7/4/87).

En el grupo segundo, una sólo norma hasta el momento: el Real Decreto 535/1987, de 10 de abril, sobre construcción de buques de pesca entre seis y nueve metros de eslora entre perpendiculares y ayudas complementarias en materia de estructuras del sector pesquero y de la acuicultura. Lógicamente esta política deberá ser continuada completando aquellos campos de la paralización temporal y aspectos concretos de acuicultura.

El esfuerzo de programación que la política común de estructuras pesqueras exigió a nuestro país fue superior al de otros Estados Miembros o, mejor dicho, más concentrado en el tiempo.

Efectivamente, cuando España entró en la Comunidad faltaba un año para la reforma de la política común de estructuras pesqueras, pero aún así se tuvo que efectuar un Programa completo sólo para el año 1986 ya que, sin él y sin su aprobación por la Comisión, no era posible acceder a la cofinanciación comunitaria de nuestros proyectos de inversión en el ramo.

Asimismo, durante el año 1986, en la polémica a la que nos

referimos anteriormente, para integrar las Islas Canarias en la política de estructuras pesqueras y conseguir un desarrollo práctico del artículo 155 del Acta de Adhesión, se tuvo que construir un Programa específico y anual para las Canarias que comportaba el panel completo de una contemplación estructural, desde su faceta extractiva hasta las últimas fases de la canalización comercial.

Por último, a comienzos del año 1987, ya dentro del nuevo marco de política común de estructuras pesqueras, se han elaborado los Programas de orientación para el quinquenio 1987-1991 para su debate y eventual aprobación a la Comisión de la C.E.

Estos Programas de Orientación hacen referencia individualizada a cada uno de los aspectos siguientes:

- Construcción y modernización de la flota pesquera.
- Acuicultura (marina y continental).
- Estructuras costeras.
- Adaptación de las capacidades.
- Transformación y comercialización en origen.
- Transformación y comercialización en destino.

Llevaría bastante tiempo y espacio efectuar una valoración detallada de estos Programas de Orientación y creo que este no es el momento de llevarla a cabo ni la finalidad de este artículo lo pretende.

Si, por el contrario, se debe resaltar algún matiz. En primer lugar, todos los Programas españoles han sido aprobados por la Comisión después del oportuno debate en el seno del Comité Permanente para las Estructuras Pesqueras.

Por otra parte, alguno de nuestros Programas ha sido objeto de especial significación. En especial el Programa para la Acuicultura, tan elaborado y afinado que va a ser objeto de publicación y difusión, a nivel europeo, por la propia Comisión, quizá como ejemplo de la manera de efectuar una programación en el espíritu del Reglamento 4028.

También hay que resaltar el reconocimiento de los servicios técnicos de la Comisión a los avances conceptuales introducidos por el Programa español para la Construcción y Modernización de la Flota Pesquera, al canalizar los objetivos por flotas de pro-

blemática homogénea. Es de esperar que, a medio plazo, como ya se dijo en una sesión del Comité, esta metodología se imponga en beneficio de todos.

Por último, resta describir el esfuerzo financiero. Si bien se puede afirmar que este esfuerzo corresponde, mayoritariamente, como tal esfuerzo financiero en un área económica de libre mercado, al sector privado. —Ellos son los que toman sus decisiones de invertir en función de sus expectativas de beneficio y previsiones de demanda y oferta, en condiciones de riesgo y libre competencia— también el Estado contribuye con importantes ayudas para la financiación de los proyectos; a este respecto, un repaso a la dotación presupuestaria nacional confirma el esfuerzo que se vienen marcando en los últimos años.

Sin embargo, y esto constituye el elemento diferencial, de cara a la C.E. y a su participación financiera no basta con decidir realizar una inversión; es necesario someterse a una burocracia de control administrativo y financiero, rellenar innumerables documentos y aportar múltiples datos en perspectiva e históricos.

Para la Administración pesquera, supone también una importante carga de trabajo. Hay que analizar proyecto a proyecto de inversión, comprobar que aporta todos los datos exigidos por la legislación comunitaria y española, que todos los preceptos se cumplen y, por ende, arbitrar un esquema de prioridades para la clasificación ordenada de estas decisiones de invertir en la concesión de ayudas. No hay que olvidar que, posteriormente, hay que defender las propuestas nacionales en los Grupos de Trabajo y Comités creados al efecto por la Comisión de la C.E. como órganos de decisión y reparto de los fondos comunitarios.

En las anteriores páginas se ha descrito con cierta brevedad el espectro y servidumbre que impone la política común de estructuras pesqueras, su composición y su influencia.

Sin embargo, estas páginas no pueden terminar sin algo que se echa a faltar: los resultados reales; el comportamiento empresarial en las decisiones de inversión; las ayudas arbitradas; su distribución por conceptos; por entes territoriales; su comparación espacial, etc. Es decir, las cifras, las estadísticas.

Por eso conviene finalizar este trabajo con unos números simples, escuetos pero reveladores.

Siempre hay que tener presente que las decisiones y proyectos de inversión que se van a exponer corresponden en su totalidad a empresarios privados del sector pesquero y de la acuicultura. Curiosamente, este mecanismo de programas-proyectos-decisiones ha servido, entre otras cosas, para tener una idea real de la propensión a invertir del empresario del sector pesquero.

Como anteriormente se ha indicado, tenemos hasta el momento tres puntos de referencia en el tiempo que corresponden a otros tantos concursos de recogida de proyectos de inversión. Una en el año 1986 (mes de mayo, referido al programa específico de ese año) y dos en el año 1987 (meses de mayo y octubre, integrados ya en la programación plurianual 1987-1991).

En el mes de *mayo de 1986*, se enviaron a la Comisión de la C.E. un conjunto de proyectos de inversión con la siguiente estructura y dimensión:

- En construcción de buques de pesca:
 - * 125 proyectos por un valor de 26.740 millones de pesetas.
- En modernización de buques:
 - * 62 proyectos, por un valor de 1403 millones de pesetas.
- En acuicultura marina:
 - * 41 proyectos, por un valor de 3875 millones de pesetas.

En el bloque de proyectos de *mayo de 1987* se alcanzaron los siguientes niveles de inversión prevista:

- En construcción de buques de pesca:
 - * 130 proyectos por un valor de 27.060 millones de pesetas.
 - En modernización de buques:
 - * 167 proyectos por un valor de 4601 millones de pesetas.
 - En acuicultura marina:
 - * 66 proyectos por un valor de 7838 millones de pesetas.
-

Por último, en el tramo de recogida de proyectos correspondiente a *octubre de 1987*, los empresarios del sector expresaron la siguiente propensión a invertir:

- En construcción de buques de pesca:
 - * 128 proyectos por un valor de 35.533 millones de pesetas.
- En modernización de buques:
 - * 267 proyectos por un valor de 5000 millones de pesetas.
- En acuicultura marina:
 - * 88 proyectos por un valor de 3420 millones de pesetas.

¿Estas cifras, tienen una significación, son elevadas? No resulta nada fácil dar una idea de la magnitud relativa de esta propensión a invertir dada la penuria estadística que padece el sector pesquero español.

Sin embargo, se exponen algunos elementos de referencia. Por ejemplo, en el año 1986 el valor de las primeras ventas en lonja de productos de la pesca en España alcanzó los 208.000 millones de pesetas y en 1987 algo más de 210.000 millones.

Las estimaciones de la Contabilidad Nacional de España para el año 1985 (últimos datos que se disponen suficientemente desglosados) dan una estimación del valor de la producción del Sector Pesquero en torno a los 285.000 millones y un Valor Añadido Bruto a precios de mercado cercano a los 200.000 millones de pesetas.

Sin obtener porcentajes que no son, en absoluto, correctos, si se puede afirmar que los empresarios del sector pesquero español tienen una de las propensiones a invertir más altas de la economía española.

Pues bien, todo este reflejo de la propensión a invertir y confianza en el futuro de los empresarios pesqueros españoles ha pasado por el difícil tamiz del examen de los funcionarios y expertos financieros comunitarios.

¿Cuál ha sido el resultado de este análisis comunitario reflejado en los volúmenes de financiación concedidos?

La mejor forma de entender cuál es la dimensión real del logro conseguido es explicarlo en términos relativos, como parte de un todo que no se puede alterar con facilidad.

Efectivamente, el presupuesto comunitario y su reparto por países para cofinanciar proyectos de inversión en estos campos tiene dos características:

- 1.º El montaje global de dicho presupuesto es y será rígido mientras no se produzca un cambio sustancial en la estructura de financiación comunitaria.
- 2.º Cuando España llegó a la C.E. ya existía el precedente de dos años de reparto entre 10 Estados miembros, con todo lo que ello significa de costumbres y niveles adquiridos.

Dicho esto, España ha conseguido hasta el momento presente lo siguiente:

- a) En el reparto del año 1986, la financiación comunitaria a los proyectos de inversión españoles supuso el 31,3% del total de los fondos europeos para construcción de buques, el 14% de los correspondientes a modernización y el 42% de los de acuicultura marina.

Unas cifras ciertamente notables que pudieran hacer pensar que se trataba de un presente por la condición de nuevo socio.

- b) Pues bien, en el año 1987, España absorbió el 33% de los fondos comunitarios para construcción de buques, el 24% de los arbitrados para toda Europa en proyectos de modernización y el 38% de los correspondientes a acuicultura marina.

Deseo terminar estas líneas haciendo un par de reflexiones respecto al futuro de esta política común de estructuras pesqueras y su incidencia en España:

La primera reflexión final hace referencia a la financiación de la política común sobre estructuras pesqueras. A nivel comunitario está definida la dotación de fondos para los 5 primeros años de vigencia del Reglamento 4028 al que nos hemos referido reiteradamente.

En una apretada síntesis se podría decir que de los 800 millones de ecus que comporta esta financiación, más del 90% corresponde a las líneas de actuación que existían antes de la última reformulación de la política estructural. Menos del 10% de la financiación se asigna a las nuevas medidas instauradas (construcción de buques de más de 33 metros de eslora entre perpendiculares, equipamiento de puertos, investigación del mercado, etc.).

Esto quiere decir que el margen de maniobra financiero es muy estrecho. Teniendo en cuenta que existe un precedente muy nutrido de reparto de los fondos, instaurado en sucesivos análisis de paquete de proyectos de inversión, la obtención de disposiciones netas de financiación comunitaria por parte de los Estados miembros es bastante problemática. En este momento es muy difícil saber cuál es el alcance de la reforma financiera de los fondos estructurales en la Comunidad Económica Europea.

Se sabe que hay una voluntad política de ampliar esta financiación para el año 1992 y también es conocida la intención de que algunas dotaciones reciban fondos adicionales antes de esa fecha.

Por todo lo anterior no se puede aventurar una posición de optimismo a corto plazo en relación con las dotaciones de la política común de estructuras pesqueras por parte de la C.E.

Por último, hay que tener presente que el Reglamento 4028 que define el marco de esta política común no está, ni mucho menos, completamente desarrollado por la Comisión. En el momento en que se escriben estas líneas hay tres Reglamentos de desarrollo que están en trámite: el de asociaciones temporales de empresas, el de equipamiento de puertos y el de investigación de mercado. No es necesario decir que en estos tres Reglamentos, España puede conseguir una cuota de participación importante que puede significar una incidencia positiva en el desarrollo de nuestras estructuras pesqueras.

Asimismo, cualquier Reglamento comunitario está sometido a una atención permanente y puede, mediante una iniciativa conjunta, ser revisado en algunos de sus aspectos; no desechamos esta vía, pues, las experiencias previas nos dicta que muchas veces el desarrollo diario de una política arroja luz sobre aquellos aspectos que no están debidamente contemplados o que han sido olvi-

dados al construir el marco de referencia que he descrito en las anteriores líneas.

Por todas estas razones hay que tener confianza que, al igual que en el presente, el futuro sea favorable al aprovechamiento por parte española de este área de la política común pesquera.

RESUMEN

Se describen las líneas maestras de la política de estructuras pesqueras que España encontró al ingresar en la C.E. y las modificaciones sobre el medio que este ingreso produjo tanto en términos económicos como sociales. A continuación se analizan los resultados reales que la política común ha producido en el sector pesquero español para finalizar con unas reflexiones sobre el futuro de esta política en el ámbito de su financiación, en el que el margen de maniobra es muy estrecho, pese a la voluntad de ampliación. No obstante la conclusión final del trabajo es de confianza en que el futuro sea favorable al aprovechamiento por parte española de este área de la política común pesquera.

RESUME

Il est décrit dans cette étude, en premier lieu, les lignes fondamentales de la politique concernant les structures de la pêche que l'Espagne a trouvées lors de son entrée dans la C.E.E. et les modifications qui en ont découlé aussi bien du point de vue économique que social. Il y est ensuite analysé les résultats réels issus de la politique commune dans le secteur de la pêche en Espagne, et, finalement, il y est exposé des réflexions sur l'avenir de cette politique dans le domaine du financement, compte tenu que les marges d'action y demeurent très étroites, malgré une volonté certaine de les élargir. Néanmoins, les conclusions finales du travail font état de la confiance placée dans un avenir favorable à l'utilisation par l'Espagne de ce secteur de la politique commune de la pêche.

SUMMARY

This work describes the master lines of the Fisheries Structures Policy in force when Spain joined the E.E.C. and the changes, both in economic and social terms, caused in this area by such event. Next, the actual effects of this policy on the Spanish fishing industry are analysed. The work ends with some thoughts about the future financing of this policy, an area where the manoeuvring space is rather narrow, despite the will to broaden it. The end conclusion of the work is, nevertheless, one of confidence in a favourable future where Spain should be able to profit from this Common Fisheries Policy.