

A POLÍTICA PESQUEIRA COMÚN (PPC): ALGÚNS CASOS DE CONSTRUCCIÓN DO SEU CARÁCTER EXCEPCIONAL

MARÍA DO CARMÉ GARCÍA NEGRO
Universidade de Santiago de Compostela

Recibido: 21 de outubro de 2008

Aceptado: 31 de outubro de 2008

Resumo: Os principais problemas que tiña suscitada a regulamentación do sector pesqueiro comunitario non pareceron ser resolvidos pola nova política pesqueira común. Mesmo parece converterse nun lugar común entre os expertos a constatación da existencia dunha orientación no deseño desa política non anovadora senón continuadora dos obxectivos da etapa anterior.

Palabras clave: Política pesqueira común (PPC) / Excepcionalidade / Totais admisibles de captura (TAC) / Programa de orientación plurianual (POP) / Fondo Europeo de Pesca (FEP).

THE ORIGIN OF THE CHARACTER OF THE COMMON FISHERIES POLICY: SOME EXCEPTIONAL CASES

Abstract: The main problems which arose from the EU fishing sector regulation does not seem to have been solved by the new Common Fisheries Policy. It even seems to be a consensus among experts as to whether the main focus in the design of that policy is not new but rather continuity with the objectives of the previous stage.

Keywords: Common fisheries policy (CFP) / Exceptionality / Total allowable catch (TAC) / Multi-year orientation program (MOP) / European Fisheries Fund (EFF).

1. A XÉNESE DA ACTUAL PPC

Interésanos examinar, partindo do pasado próximo previo á revisión no ano 2002 da PPC, os elementos que compuxeron a redimensión da frota pesqueira comunitaria e, desde ese compoñente, analizar as condicións de acceso ao recurso. Este enfoque hanos permitir ter unha base de coñecemento sobre os novos –eventualmente, de ser o caso– elementos da PPC anovada no ano 2002 e que conforma o marco legal de actuación de actividade pesqueira na UE.

Interésanos o funcionamento dos instrumentos centrais da política común de pesca, en particular a evolución dinámica dos *totais admisíbeis de captura* (TAC) e dos *programas de orientación plurianuais* (POP), xa que son os piares da política pesqueira comunitaria: dunha parte, porque o modelo de xestión que establecen os TAC constitúe o mecanismo de referencia para salvagardar os recursos e para asegurar a súa equitativa distribución entre os Estados membros e, doutra parte, porque os POP naceron co obxectivo de reducir a capacidade pesqueira das frota comunitarias e de adaptalas aos recursos dispoñíbeis. Amais, e dada a súa importancia, revisaremos os fundamentos do Fondo Europeo de Pesca (FEP), novo instrumento financeiro en pesca da Comunidade.

Sabido é que a pesca non foi considerada inicialmente como prioritaria en comparación con outros dominios de competencia da Comunidade. Os seis socios ini-

ciais outorgáronlle á pesca unha moi escasa relevancia e foron os sucesivos procesos de adhesión de novos Estados os que foron revelando os intensos procesos de negociación para facer prevalecer os intereses de cada un dos novos adherentes. Así se pon de manifesto de forma moi temperá coas adhesións no ano 1972 de Dinamarca, do Reino Unido e de Irlanda, e nos sucesivos procesos do ano 1981 de Grecia e no ano 1986 de España e de Portugal. O principio comunitario primixenio de igualdade de trato comezou a sufrir quebrantos nesa primeira vaga de adhesións do ano 1972.

A introdución de elementos excepcionais nas disposicións da Acta de adhesión de Dinamarca, do Reino Unido e de Irlanda xerou supostos especiais ou réximes especiais, no sentido de excepcionais, para manter un equilibrio recoñecido como feble: equilibrio cativo, froito dunha confrontación de intereses estatais con repercusións económicas moi significativas no desenvolvemento da actividade pesqueira. Teñen sido xustificadas estes réximes especiais pola necesidade de contemplar un período de adaptación, así como pola diversidade dos sectores pesqueiros nacionais froito do distinto grao de desenvolvemento da pesca en cada un dos Estados membros.

A *excepción* ao principio de igualdade de trato acabou constituíndo a norma en vigor desde a súa instauración, sendo sometida a sucesivas prórrogas e estando vixente aínda hoxe (no ano 2008).

Elementos excepcionais de alcance territorial e temporal actuaron (no ano 1972) e actúan (no ano 2008) como mecanismos de salvagarda dos intereses dos pescadores ribeiráns de certas zonas costeiras. Este é o caso da reserva de franxa marítima de 6 millas (as illas Feroes, Grenlandia no seu día, certas rexións francesas ou algunhas rexións do Reino Unido e de Irlanda). Neste mesmo camiño de construción da PPC débense citar os elementos excepcionais que constitúen as condicións de acceso e de exercicio de actividade pesqueira en augas comunitarias fixadas no ano 1980 (o 30 de maio de 1980) e que adoitan ser denominados como elementos do principio de estabilidade relativa (coma tal non existe, pero as consecuencias da aplicación do seu carácter excepcional durante máis tempo cá suposta norma consagrárono con ese nome). A aplicación deste denominado principio de estabilidade relativa é a reprodución dun acordo de conveniencia entre os Estados membros naquel momento nas deliberacións da PPC e obriga a ter en conta unha serie de elementos que se converteron en verdadeiras pexas para a modificación das condicións de acceso ao recurso, así como na marca indelével dos dereitos adquiridos por determinados sectores pesqueiros dos Estados membros atinxidos. Estes elementos con natureza de punto de partida son os seguintes:

- As capturas dos Estados membros no período 1973-1978.
- A perda das posibilidades de pesca en augas de terceiros pola extensión das *zonas económicas exclusivas* (ZEE).
- As necesidades especiais de rexións altamente dependentes da pesca.

Superados os dez primeiros anos de vigor da excepción ao principio de igualdade de trato, en lugar de derogalo (no ano 1983) apróbase un regulamento –o 170/83– que é a verdadeira base da PPC. Os elementos desta política, denominada común, instaura a limitación do esforzo pesqueiro a través dos TAC pero –e aquí reside o curioso acervo comunitario en materia pesqueira– consagrando o reparto das ditas cotas por frotas de cada Estado. É dicir, o elemento común imaxinado –o recurso– é gobernado repartindo as cotas, a xestión, o cómputo e a responsabilidade por Estados. A enorme vantaxe da existencia dun órgano supraestatal como era a CEE non derivou condutas supraestatais favorábeis á gobernabilidade do recurso que, por natureza, si era comunitario.

A política de conservación e xestión dos recursos completouse con medidas técnicas, coa fixación de normas en materia de útiles de pesca, tallas e pesos mínimos, así como co seu control.

Contiña, así mesmo, o citado Regulamento unha política estrutural encamiñada á adaptación da capacidade pesqueira aos recursos existentes, unha política de mercados para lograr unhas normas comúns de comercialización e orientar cara á transformación a produción pesqueira e, finalmente, unha política de relacións exteriores que se traduce na sinatura de acordos de pesca con terceiros e na participación da Comunidade nos foros internacionais onde se asinan acordos.

No ano 1986 a incorporación de España e de Portugal agrega un cambio cualitativo e cuantitativo á pesca na nova Comunidade. A Comunidade dos doce contaba cun sector pesqueiro importantísimo en comparación coa Europa dos dez: máis barcos, máis pescadores, máis peixe, máis consumidores e tamén máis necesidades de importación. Así mesmo, as empresas pesqueiras dos novos membros –en concreto, as de España– non tiñan limitado o seu marco de actuación á contorna comunitaria. Precisaban dos recursos pesqueiros da Comunidade pero tamén estaban presentes en todos os mares do mundo.

Asemade, o subsector comercializador e transformador acadara un certo grao de madurez que o facía capaz de competir no mercado comunitario, mesmo con normativas moito máis esixentes.

Así e todo –e esta característica tamén forma parte do acervo común pesqueiro–, a oportunidade que significaba para a Comunidade as adhesións española e portuguesa non só non foi utilizada senón que se consagrou un *modus operandi* baseado nas excepcións e na consideración de superar *o desafío español* a base de limitacións e restricións ao crecemento da pesca española. As cousas sucederon como se fose preciso protexerse fronte á capacidade competitiva española e non con espírito integrador.

Tamén podemos dicir que se consagrou como unha parte do *modus operandi* en materia pesqueira a práctica goberamental española, con ausencia de previsión e iniciativa, e que cando intentou reaccionar (e si o fixo, pero sen éxito) xa estaba solidamente constituído e configurado un determinado *statu quo* pesqueiro favorábel ás necesidades e intereses dos Estados do norte.

Así, a primeira mancadela vén dada pola restrición no acceso a un número de barcos pesqueiros de bandeira española que supuxeron a metade dos existentes na década anterior. Ademais, admitiuse a restrición de reducir paulatinamente esta frota. A segunda restrición importante veu dada pola aceptación de non acceso a zonas do mar Báltico e do mar do Norte, e a terceira foi outra restrición cuantitativa e cualitativa das especies susceptíbeis de seren capturadas.

Do mesmo xeito que se xustificara o carácter temporal e transitorio das primeiras excepcións (desde o ano 1972 en adiante), no caso español tamén se contemplaba unha aplicación temporal que remataría no ano 2002. Con todo, no caso español a aplicación de excepcionalidade tivo natureza de barreira ao crecemento de produción e do tecido produtivo a ela vinculado, mentres que no caso nórdico a excepción salvagardaba condicións de produción e de mercado non competitivas e/ou os intereses pesqueiros dos Estados atinxidos.

A representación governamental española nas distintas etapas dos xa vinte e dous anos de estadía na Comunidade aceptou, igual ca no Tratado de adhesión, cambiar a negociación de dereitos pola aceptación de subvencións coa finalidade expresa de modernizar o sector pesqueiro.

En conclusión, o conxunto de elementos excepcionais que conforman o tecido legal en que se desenvolveu a incorporación e a estadía de pesca española na CE supoñen, de feito, unha derogación da plena aplicabilidade dos principios comunitarios á frota española e, á vez, lexitiman os intereses doutros Estados atinxidos pola aplicación de excepcións e salvagardas.

2. RESULTADOS DA APLICACIÓN DE EXCEPCIONALIDADES

2.1. A EXCEPCIONALIDADE COMO MÉTODO

O elemento cardinal da política de distribución dos recursos pesqueiros entre os Estados membros atlánticos da CE é a fixación anual dos TAC. As capturas de determinadas especies repartíuse tendo en conta os criterios de mantemento da estabilidade relativa.

Se pasamos por alto o pormenorizado camiño até o Consello, de decembro de cada ano, de toma de decisións que remata coa fixación dos TAC correspondentes ao exercicio seguinte, convén sinalar que existen notábeis diferenzas entre as propostas feitas pola Comisión e as aprobadas polo Consello. Existe, ademais, como práctica consagrada a *modificación* das cotas inicialmente aprobadas polo Consello mediante o mecanismo de *revisións*. Cada ano repítese (e converteuse de forma sistemática na continuación dun procedemento normal) unha pauta de fixación que comeza pola determinación dos TAC, segue con unha ou varias rectificacións para aparecer, a continuación, unha corrección de erros e aínda, pola vía das modificacións, unha nova muda dos orixinais.

Polo tanto, aínda que é certo que o instrumento TAC obedeceu no seu deseño ao logro dunha xestión racional e responsábel dos recursos que garante a rendibili-

dade económica da actividade pesqueira no longo prazo, tamén se cumpre que de feito os resultados da súa aplicación constituíron para a frota española un instrumento dunha política de produción caracterizada pola utilización de teitos cuantitativos á produción. Estes límites á produción, á súa vez, son causa da existencia dunha tendencia á sobredimensión (e/ou infrautilización) da capacidade de produción, así como unha disipación de renda dos produtores. Se cos TAC non se actúa eficazmente sobre a sobrepesca, xa que pode contribuír a incrementar o desequilibrio entre capacidade e recurso, semella funcionar como un mecanismo que tende a agravar estes desequilibrios: o primeiro diferencial entre capacidade e capturas orientará a práctica do armador individual á busca de maiores capturas, xa que a súa rendibilidade é unha ecuación na que as variábeis ao seu alcance non dependen da gobernabilidade global do recurso.

Cómpre citar que, con todo, o procedemento de revisións, correccións e modificacións non está, en absoluto, carente de elaboración administrativa: ampárase formalmente na necesidade de adecuar, mediante a figura xurídica da modificación de norma, a realidade de novas oportunidades/posibilidades de pesca nas augas obxecto de regulamentación. É perfectamente admisíbel que, dadas novas condicións, poida ser modificada a regulamentación e, neste caso, é esa a xustificación que protexe os cambios.

2.2. ANÁLISE DAS REVISIÓNS QUE SUPUXERON CAMBIOS NOS TAC

Temos examinado (García Negro, 2003, p. 459) o período 1986-2002, é dicir, desde a adhesión española até a formulación da nova PPC. Neses dezasete anos realizáronse sesenta e catro revisións dos trece regulamentos que marcaban o TAC para o reparto das posibilidades de pesca¹.

Este conxunto de sesenta e catro modificacións, revisións ou correccións de erros supuxeron mudas nas cotas e, polo tanto, nas condicións de produción dos Estados atinxidos. Como citabamos antes, a xustificación debeuse:

- Á existencia de novos ditames científicos sobre o estado das poboacións, que facía posíbel aumentar o TAC sen pór en perigo a xestión futura do recurso.
- A ter obtido cotas adicionais a Comunidade no seo da Comisión Internacional de Pesqueiras do Mar Báltico.
- A motivos de calendario.

No período analizado, esas modificacións supuxeron un *incremento* adicional² de cotas moi importante: o monto total superou o *millón* de toneladas. Unha gran

¹ Regulamentos CEE 3721/1985, 3777/1985, 4034/1986, 3977/1987, 4047/1989, 3882/1991 e 3919/1992. Regulamentos CE 3362/1994, 390/1997, 48/1999, 742/1999, 2848/2000 e 2555/2001.

² Cómpre sinalar que este incremento é unha cifra saldo, xa que non todas as modificacións froito das revisións supuxeron aumento de capacidade.

parte dos incrementos de cotas foron para atribuír novas posibilidades de pesca en zonas do mar do Norte, do mar Báltico e en Skagerrak e Kattegat, é dicir, zonas todas elas vedadas ao acceso da frota española –vale dicir galega– froito das restricións padecidas no pasado e no presente pola pesca española.

Por esa razón, resulta interesante examinar o panel de beneficiarios da práctica de aumentos de cota, xa que ese é o resultado final da política de xestión, e non as marcas ao inicio de cada período.

Na táboa 1 queda reflectido ese reparto entre os distintos países membros participantes no réxime de regulamentación mediante o TAC até o ano 2002.

Táboa 1.- Posibilidades de pesca pos revisións período 1986-2002

ESTADO MEMBRO	REVISIÓN CON AUMENTO (en t (a))	REVISIÓN CON DIMINUCCIÓN (en t (b))	SALDO (a-b)
Alemaña	114.491	1.555	112.936
Bélxica	18.915	335	18.580
Dinamarca	326.054	26.249	299.805
España	34.037	1.320	32.717
Finlandia (1995-2000)	8.761	-	8.761
Francia	91.230	3.059	88.171
Irlanda	41.101	430	40.671
Países Baixos	114.947	230	114.717
Portugal	1.320	270	1.050
Reino Unido	262.029	21.301	240.728
Grecia (1995-2002)	134.131	7.630	126.501
TOTAL	1.147.016	62.379	1.084.637

Táboa 2.- Evolución porcentual das posibilidades de pesca dos Estados membros, 1986-2002 (%/ TAC+Revisións)

	1986 (%)	1987 (%)	1988 (%)	1990 (%)	1992 (%)	1993 (%)	1995 (%)	1997 (%)	1999 (%)	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)
Alemaña	8,5	8,1	7,3	7,2	9,5	10,0	8,7	8,8	5,9	5,8	5,2	5,1
Bélxica	1,7	1,6	1,7	1,8	1,7	1,4	1,1	1,2	0,8	0,8	0,7	0,8
Dinamarca	21,1	19,6	18,0	17,6	15,6	20,8	15,8	16,4	39,8	40,8	42,2	42,2
España	7,4	8,8	11,2	11,4	12,2	9,8	8,6	9,7	5,6	5,6	5,7	5,0
Finlandia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	5,9	3,4	3,6	3,4	3,6
Francia	13,3	13,2	13,3	13,8	12,5	10,5	8,6	9,4	6,3	5,7	5,5	6,3
Irlanda	7,0	7,0	6,8	8,2	8,2	7,0	5,7	6,1	5,3	5,2	5,4	5,0
Países Baixos	9,0	9,2	8,9	10,2	10,0	13,0	6,6	5,4	7,1	7,0	7,1	6,5
Portugal	2,6	2,8	2,9	2,8	3,1	2,5	2,2	2,9	1,7	1,7	1,8	1,6
Reino Unido	29,2	29,5	29,7	27,0	27,2	24,9	22,1	18,4	14,8	14,6	14,1	15,3
Suecía	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,9	15,8	9,3	9,2	8,4	8,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

2.3. RESULTADOS

O resultado da aplicación deste instrumento pon de manifesto as seguintes posicións relativas dos Estados pesqueiros con frota suxeita a cotas:

- No ano 1986 Reino Unido, Dinamarca e Francia reunían máis do 63% das cotas de pesca, mentres que España e Portugal, ao ingresar na CE, teñen dereito ao 7,2% e ao 2,5%, respectivamente, dos dereitos.
- Ao longo dos anos que van desde o ano 1986 até o ano 2002 levouse a cabo un proceso de concentración dos dereitos recoñecidos en cotas: no ano 2002 Dinamarca reunía o 42,2% e Reino Unido o 15,35%. Dinamarca, Reino Unido, Suecia e Países Baixos xuntos dispoñen do 72,65% das cotas.
- É dicir, nun tempo que representa un proceso buscado de *reducción xeneralizada* das posibilidades de pesca, algúns Estados membros non só non reducen senón que incrementan as súas cotas.
- Dinamarca incrementou de xeito espectacular as súas posibilidades de pesca, e fíxoo en especies destinadas maioritariamente á industria transformadora/reductora.
- A frota española nese mesmo período perde constantemente posicións en termos relativos.
- A frota española, ademais, non logrou o acceso a zonas vedadas no momento da incorporación, e aínda hoxe (no ano 2008) non se derrogou a violación do principio de igualdade de trato. Por esta razón tense constatado que naquelas especies de maior interese para a frota galega do Estado membro España, que son a cigala, o rapante, a pescada e o peixe sapo, sufriron unha profunda caída entre os anos 1986 e 2002, co que constatamos que non só non se recupera a inicial desvantaxosa posición senón que se empeora relativamente.
- Finalmente, parece como se non se tivese tampouco en conta que a aplicación desta política pesqueira favorece –en lugar de limitar– as capturas orientadas á redución, en lugar de rectificar erros pasados e de orientar as capturas para o consumo humano directo.

3. UNHAS CONSIDERACIÓNS SOBRE A APLICACIÓN E O CUMPRIMENTO DOS POP

Na mesma perspectiva de análise crítica que apuntabamos máis arriba, o exame do resultado de aplicación dos POP permítenos camiñar tamén pola senda da excepcionalidade.

Desde ese lugar de observación temos constatado que, xa desde o seu nacemento, os *programas de orientación plurianuais* obedeceron á instrumentalización dun conxunto de elementos excepcionais recollidos expresamente nas decisións que aproban os POP. Este conxunto de elementos teñen tales características que afectaron de forma substancial ao desenvolvemento e á aplicación dos programas e determinan a súa ulterior eficacia.

Nesta contorna denominamos “excepción” en sentido económico a aquel elemento de disposición en política económica pesqueira neutro en termos xurídicos, pero capaz de crear condicións económicas de privilexio para algúns dos Estados atinxidos por esa política.

Dado o gran número de excepcións e a súa distinta repercusión, témolas agrupado en excepcións territoriais, instrumentais, materiais, estruturais, metodolóxicas e temporais.

3.1. TERRITORIAIS

A interpretación adoptada dos textos dos Tratados orienta no sentido de definición dunha aplicabilidade no interior das zonas marítimas dos Estados membros.

Con todo, detectamos a exclusión parcial ou total de aplicación dos programas a unha serie de territorios: Grenlandia, as illas Feroes, os departamentos franceses de ultramar e a frota do lago Ijsselmeer (Flevoland, Países Baixos).

3.2. INSTRUMENTAIS

Dado que a planificación dos obxectivos dos medios deseñados require a existencia dunha serie de procedementos para que a súa aplicación sexa homoxénea en todos os países, pode fracasar a política económica dos programas porque os instrumentos non son homologábeis.

Temos detectado irregularidades e deficiencias nos instrumentos que son medios para a aplicación dos programas. Así:

- 1) O rexistro de buques de pesca tivo unha instrumentalización tardía e isto posibilitou un descoñecemento da capacidade real da frota.
- 2) A provisionalidade dos datos estatísticos da tonelaxe e da potencia tanto na situación da frota coma nos obxectivos previstos.
- 3) A remedición dos buques non ten un prazo homoxéneo para todos os Estados membros.
- 4) Existe un alto grao de heteroxeneidade nos métodos de cálculo da tonelaxe nos Estados membros.
- 5) A disparidade nos sistemas de medición da potencia dos buques imposibilita a clara diferenciación entre a potencia máxima e a potencia reducida.
- 6) Non se inclúen os buques pesqueiros das illas anglonormandas e da illa de Man no procedemento informático do rexistro de buques de pesca.
- 7) A discontinuidade por parte dos Estados membros nas súas declaracións da evolución da frota. As declaracións constitúen a ferramenta fundamental que permite a comparación dos datos do rexistro cos datos enviados polos Estados membros. Porén, os informes da Comisión revelan que: a) non se notificou a potencia de 3.188 buques “*senlleiros, peláxicos e redeiros*” de 47 kw de potencia, de España no POP III; b) non se notificou a potencia de 253 buques menores de 5 TRB de Dinamarca no POP III; c) non se notificou a potencia de 237 buques “*redeiros en augas costeiras*” de Alemaña no POP IV; d) non se

notificou o arqueo de 254 buques “*artes fixas, cerqueiros, pesca de esponxas*” de Grecia no POP IV; e) non se notificou a potencia de 153 buques de Grecia no POP IV; f) non se notificou a potencia de 39 buques “*non arrastreiros menores de 10 metros*” do Reino Unido no POP III; g) Irlanda non presentou ningún informe sobre os resultados da súa frota para finais de 1997.

- 8) A ausencia de xustificación para admitir a flexibilidade nos obxectivos de redución entre cada unha das categorías da frota.
- 9) A exclusión de determinados segmentos das frota dos contidos dos programas. En concreto, as exclusións máis significativas foron as seguintes: 474 buques do Reino Unido no POP III, 154 buques de Grecia no POP IV, 30 buques de Dinamarca no POP III, 26 buques de Irlanda no POP III, 18 buques de Alemaña no POP III, e 11 buques de Italia no POP III.
- 10) A asignación incorrecta de buques aos segmentos que non corresponden ás súas características.

3.3. MATERIAIS

Incluímos neste apartado o conxunto de elementos excepcionais cuxo efecto principal foi resgardar determinados segmentos da frota, protexer algúns subsectores produtivos ou ben non sancionar o incumprimento dos obxectivos de redución.

- 1) Exceptúanse os buques daneses menores de 5 TRB.
- 2) Exceptúanse os buques daneses destinados unicamente ao transporte e os considerados como buques pesqueiros pola lexislación nacional (Dinamarca).
- 3) A creación de segmentos de frota en función das necesidades da industria transformadora de Meklemburgo-Pomerania Occidental en Alemaña.
- 4) A exclusión dos buques dedicados á acuicultura e aos que practiquen a pesca de bivalvos.
- 5) Exceptúanse os buques alemáns que practiquen exclusivamente a pesca de mexillón.
- 6) A diversidade e a dispersión normativa en materia de procedementos sancionadores nos Estados membros.
- 7) A falta dun réxime sancionador en caso do incumprimento dos POP. No suposto de incumprimento prevese: a) a compensación no programa seguinte da porcentaxe de redución non alcanzada; b) a denegación das axudas para a construción, modernización ou a renovación dos buques; e c) a exposición ao procedemento sancionador previsto no artigo 226 do Tratado da Unión Europea.

3.4. ESTRUTURAIIS

Coñecidos os orzamentos comunitarios no sector pesqueiro no período 1986-2006, e considerando a íntima relación existente entre a política de estruturas e os

POP como instrumento de adaptación da frota pesqueira aos recursos dispoñíbeis, nesta categoría incluímos os caracteres de dúas tendencias con respecto aos efectos destes orzamentos na evolución da capacidade da frota.

En primeiro lugar, advírtese a existencia dun antagonismo nos criterios de política estrutural no que respecta á concesión de axudas estruturais en materia de construción e modernización, por un lado, e de diminución da capacidade pesqueira por outro.

En termos xerais, os orzamentos comunitarios destinados ao axuste do esforzo pesqueiro, por un lado, e os destinados á modernización da frota pesqueira, por outro, tenden a incrementarse ao longo do tempo.

O primeiro é xustificábel pola necesidade de axustar a frota pesqueira aos recursos dispoñíbeis, estimulando accións estruturais como a exportación de capacidade pesqueira, a paralización temporal ou o despezo.

No segundo obsérvase unha estimulación á construción e á modernización da frota coa perspectiva de renovar a frota pesqueira sobre todo naqueles Estados membros onde a idade media é moi avanzada (España, Dinamarca, Irlanda e Italia).

Ademais, e como derivación do anterior aínda que cunha evolución e cuns orzamentos disímiles entre os Estados membros, constatamos que, contrariamente á finalidade declarada, as asignacións dos fondos comunitarios foron utilizadas non só para non diminuír a capacidade senón tamén para aumentala.

3.5. METODOLÓXICAS

De acordo coa definición dos POP, os obxectivos deben estar acompañados por uns medios para a súa realización. Porén, os seguintes elementos metodolóxicos excepcionais conforman os programas, xa que os programas conteñen unha revisión continua dos seus obxectivos iniciais. Ao longo do tempo isto ten producido un efecto de incremento da capacidade que neutralizou os obxectivos de redución propostos, e un efecto de translación por acumulación das súas consecuencias nos programas sucesivos.

Para pór de manifesto este proceso de revisións ou modificacións dos POP aparentemente neutral, especificamos cales foron as disposicións aprobatorias de cada POP en cada un dos Estados membros (por exemplo, Alemaña POP I aprobado pola Decisión 85/285, POP II 1987-1991 aprobado pola Decisión 88/139 e modificado por primeira vez pola Decisión 90/102, modificado por segunda vez pola Decisión 91/540, etcétera).

Finalmente, a última modificación, no período considerado, dos programas que afecta a todos os Estados membros é a Decisión 2002/652, que prorroga a aplicabilidade temporal dos ditos programas até o 31/12/02.

Ao longo do período de aplicación dos programas incorporouse na súa metodoloxía o elemento que permitiu que a evolución da capacidade pesqueira da frota se desenvolvese xustamente na dirección contraria á finalidade perseguida: a previsión da revisión dos contidos.

Estas revisións (excepcionalidade metodolóxica) posibilitou que o propio instrumento destinado á diminución da capacidade pesqueira fora capaz de permitir que os obxectivos da frota pesqueira comunitaria, en termos de tonelaxe e de potencia, fose maior no ano 2002 ca no ano 1983.

É dicir, a introdución dun elemento que en termos xurídicos é aparentemente neutral, como as revisións, é o principal factor endógeno que facilitou a xeración dun efecto de cascada dun programa sobre outro, sendo a principal consecuencia o aumento real da capacidade pesqueira ao longo do tempo. Este aumento dos obxectivos iniciais ten unha significación *ipso facto* dun aumento real da capacidade destas frots nun marco, porén, de posíbel cumprimento formal dos obxectivos previstos. Ou dito doutra forma, logo da comparación dos obxectivos fixados para os anos 1986 e 2002 en tonelaxe, en potencia ou en ambos os dous á vez, observamos que na maioría dos Estados membros, a excepción de Grecia e de Portugal e en menor medida de España, os obxectivos de tonelaxe fixados para o ano 2002 son superiores aos do ano 1986.

3.6. TEMPORAIS

Aínda que a fixación dun prazo previsto para o cumprimento dos obxectivos tamén constitúe un elemento esencial, de feito detectamos a existencia das seguintes excepcións temporais:

- 1) Unha heteroxeneidade temporal no período de vixencia dos programas.
- 2) Un atraso considerábel na aprobación dos programas en relación co período de execución previsto.
- 3) A inexistencia dun denominador común no criterio de revisión dos programas.
- 4) As revisións realízanse moitas veces case ao termo previsto para a consecución dos obxectivos.
- 5) A remedición das frots nas novas medidas do arqueo bruto non teñen fixado un prazo homoxéneo para a súa realización.
- 6) A extemporaneidade na publicación dos contidos dos programas.

Polo que respecta á análise da execución temporal dos POP, a súa aplicación revela que foron aprobados por distintos períodos de tempo en xeral, e inclusive por distintos prazos de vixencia, en particular para cada un dos Estados membros. Isto débese en boa medida á necesidade de darlles resposta ás demandas dos intereses individuais dos diferentes Estados membros.

Así, a heteroxeneidade temporal queda plasmada da seguinte forma:

- POP I período 1983-1985.
- POP I extensión do programa anterior para algúns Estados membros ou aprobación unicamente para o ano 1986.

- POP II período 1987-1991.
- Período transitorio do 01/01/92 até o 31/12/92.
- POP III período 1993-1996.
- POP IV período 1997-2001.
- POP IV prórroga desde o 01/01/02 até o 31/12/02.

Agora ben, tamén debemos indicar que as aprobacións dos programas se realizan con importantes atrasos en relación co período de tempo de aplicación. Así, o POP II foi aprobado no mes de decembro do ano 1987, o POP transitorio no mes de abril do ano 1992, o POP IV no mes de decembro do ano 1997 e a prórroga do POP IV foi aprobada no mes de xullo do ano 2002.

Con respecto ás revisións, non todos os programas foron revisados: o POP I non sufriu ningunha revisión. Ademais, non existe unha uniformidade temporal nos criterios de revisión dos programas. O POP II revisouse no anos 1988, 1990 e 1999; o POP III revisouse no ano 1995; e o POP IV nos anos 1999, 2000, 2001 e, no caso de Irlanda, no ano 2002.

Por último, e polo que respecta á aplicabilidade temporal dos programas en cada un dos Estados membros, non todos se revisaron na mesma data. O POP IV 1997-2001 para Francia, Alemaña, Finlandia e Suecia revisouse no mes de xullo do ano 1999; para Italia no mes de abril do ano 2000; para os Países Baixos e para España no mes de xaneiro do ano 2001; e para Irlanda no mes de febreiro do ano 2002.

Este funcionamento desigual é un bo reflexo do carácter atemporal da estratexia da política común de pesca e dunha resposta conxuntural á problemática da planificación económica que salvagarda niveis mínimos de rendibilidade aos axentes económicos.

É dicir, o carácter endóxeno dos elementos temporais susténtase máis ben sobre a base da necesidade de protexer as especificidades dos Estados membros ca por promover as harmonizacións e cohesións no ámbito dunha política común.

3.7. RESULTADOS

Na seguinte listaxe presentamos, por orde descendente, os Estados membros atinxidos por un maior número de excepcións.

- 1) Irlanda: 21, entre os anos 1983 e 2002.
- 2) Países Baixos: 21, entre os anos 1983 e 2002.
- 3) Francia.
- 4) Dinamarca: 17, entre os anos 1983 e 2002.
- 5) Reino Unido: 15, entre os anos 1983 e 2002.
- 6) Alemaña: 14, entre os anos 1983 e 2002.
- 7) Grecia: 13, entre os anos 1983 e 2002.

- 8) Italia: 13, entre os anos 1983 e 2002.
- 9) Portugal: 11, entre os anos 1983 e 2002.
- 10) España: 10, entre os anos 1983 e 2002.
- 11) Finlandia: 5, entre os anos 1998 e 2002.
- 12) Suecia; 5, entre os anos 1998 e 2002.
- 13) Bélxica: 3, entre os anos 1983 e 2002.

Logo dun exame cuantitativo da natureza e da categoría das excepcións, coñecemos os efectos sobre os sectores produtivos ou os segmentos das frotas favorecidas polo réxime de aplicación das excepcións. Sinalamos por países o resultado, que significa aumento de capacidade ou exclusión da aplicación dos programas de *certos* segmentos da frota.

Irlanda	<p>Aumento da capacidade pesqueira da súa frota. Os buques dedicados á acuicultura. Os buques que practiquen unicamente a pesca de bivalvos. O segmento <i>polivalente</i>. O segmento <i>arrastre peláxico e cerco de xarela</i>.</p>
Países Baixos	<p>Aumento da capacidade pesqueira da súa frota. A frota do lago de IJsselmeer da provincia de Flevoland. O segmento da frota costeira artesanal. Os buques dedicados á acuicultura. Os buques que pescan exclusivamente bivalvos. O segmento da frota de altura. O subsegmento da <i>frota arrastreira peláxica</i>.</p>
Francia	<p>Aumento da capacidade pesqueira da súa frota. Os buques dedicados á acuicultura. Os buques que practiquen unicamente a pesca de bivalvos. A frota dos departamentos franceses de ultramar. O segmento <i>cerqueiro (atuneiro) da frota tropical conxeladora</i>. O segmento <i>arrastreiros peláxicos</i>. O segmento <i>cerqueiros peláxicos (atuneiros)</i>.</p>
Dinamarca	<p>Salvagarda dos intereses pesqueiros daneses en Grenlandia. Salvagarda dos intereses pesqueiros daneses nas illas Feroes. Os buques menores de 5 TRB. Os buques dedicados á acuicultura. Os buques que practiquen unicamente a pesca de bivalvos. Os buques dedicados ao transporte e considerados como buques. O segmento dos <i>arrastreiros</i>.</p>

Reino Unido	<p>Aumento da capacidade pesqueira da súa frota. Os buques dedicados á acuicultura. Os buques que practiquen unicamente a pesca de bivalvos. A protección dos intereses pesqueiros das illas anglonormandas e da illa de Man. O segmento da frota <i>combinados menores de 10 metros</i>. O segmento da frota <i>arrastre peláxico e cerco de xareta</i>. O segmento de frota <i>pesca de grande altura demersais</i>.</p>
Alemaña	<p>Aumento da capacidade pesqueira da súa frota. Os buques dedicados á pesca do mexillón. O segmento da frota <i>cutter de curta distancia e a pesca costeira</i>. Salvagarda dos intereses pesqueiros da <i>industria transformadora de Meklemburgo-Pomerania Occidental</i>.</p>

ALEMAÑA: 1) POP I Decisión 85/285. 2) POP I extensión do programa pola Decisión 87/37. 3) POP II 1987-1991 Decisión 88/139. 4) Modificación pola Decisión 90/102. 5) Modificación pola Decisión 91/540. 6) Modificación pola Decisión 92/361. 7) POP transitorio 92/361. 8) POP III 1993-1996 Decisión 92/591. 9) Modificación Decisión 95/241. 10) POP IV 1997-2001 Decisión 98/122. 11) Modificación Decisión 99/447.

BÉLXICA: 1) POP I Decisión 85/112. 2) POP I extensión do programa Decisión 87/38. 3) POP II 1987-1991 Decisión 88/121. 4) Modificación pola Decisión 90/101. 5) POP transitorio Decisión 92/359. 6) POP III 1993-1996 Decisión 92/589. 7) Modificación Decisión 95/239. 8) POP IV 1997-2001 Decisión 98/120.

DINAMARCA: 1) POP I 85/279. 2) POP II 1987/1991 Decisión 88/147. 3) Modificación pola Decisión 890/105. 4) POP transitorio Decisión 92/365. 5) POP III 1993/1996 Decisión 92/595. 6) Modificación pola Decisión 95/245. 7) POP IV 1997/2001 Decisión 98/126.

ESPAÑA: 1) POP I Decisión 86/471. 2) POP II 1987-1991 Decisión 88/149. 3) Modificación pola Decisión 90/106. 4) POP transitorio Decisión 92/366. 5) POP III 1993-1996 Decisión 92/597. 6) Modificación pola Decisión 95/247. 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/127. 8) Modificación pola Decisión 2001/20.

FINLANDIA: 1) POP III 1993-1996 Decisión 96/73. 2) POP IV 1997-2001 Decisión 98/130. 3) Modificación pola Decisión 99/448.

FRANCIA: 1) POP I Decisión 85/282. 2) POP II 1987-1991 Decisión 88/121. 3) Modificación pola Decisión 90/101. 4) POP transitorio Decisión 95/539. 5) POP III 1993-1996 Decisión 95/589. 6) Modificación pola Decisión 95/239. 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/120. 8) Modificación pola Decisión 99/142.

GRECIA: 1) POP I Decisión 85/283. 2) POP II 1987-1991 Decisión 88/149. 3) Modificación pola Decisión 90/106. 4) Modificación pola Decisión 91/454. 5) POP

transitorio Decisión 92/367. 6) POP III 1993-1996 Decisión 92/596. 7) Modificación pola Decisión 95/246. 8) POP IV 1997-2001 Decisión 98/127.

IRLANDA: 1) POP I Decisión 85/285. 2) POP II 1987/1991 Decisión 88/142. 3) Modificación pola Decisión 91/543. 4) POP transitorio Decisión 92/364. 5) POP III 1993-1996 Decisión 92/593. 6) Modificación pola Decisión 95/244. 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/125. 8) Modificación pola Decisión 02/104.

ITALIA: 1) POP I Decisión 85/291. 2) POP II 1987-1991 Decisión 88/141. 3) Modificación pola Decisión 91/445. 4) POP transitorio Decisión 92/363. 5) POP III 1993-1996 Decisión 92/593. 6) Modificación pola Decisión 92/243. 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/124. 8) Modificación pola Decisión 00/279.

PAÍSES BAIXOS: 1) POP I Decisión 85/289. 2) POP II 1987-1991 Decisión 88/123. 3) Modificación pola Decisión 90/103. 4) POP transitorio Decisión 92/360. 5) POP III 1993-1996 Decisión 92/590. 6) Modificación pola Decisión 95/240. 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/121. 8) Modificación pola Decisión 01/21.

PORTUGAL: 1) POP I Decisión 86/351. 2) POP II 1987-1991 Decisión 88/150. 3) Modificación pola Decisión 90/10/. 4) POP transitorio Decisión 92/368. 5) POP III 1993-1996 Decisión 92/598. 6) Modificación pola Decisión 95/248. 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/129.

REINO UNIDO: 1) POP I Decisión 85/291. 2) POP II 1987-1991 Decisión 88/141. 3) Modificación pola Decisión 91/455. 4) POP transitorio Decisión 92/363. 5) POP III 1993-1996 Decisión 92/593. 6) Modificación pola Decisión 92/243. 7) POP IV 1997-2001 Decisión 98/124.

SUECIA: 1) POP III 1993-1996 Decisión 96/74. 2) POP IV 1997-2001 Decisión 98/131. 3) Modificación pola Decisión 99/446.

O exame polo miúdo do contido das excepcións que supuxeron modificar a capacidade da frota de cada Estado membro ou ben a existencia de segmentos de frota favorecidos pola non aplicación da redución lévanos a valorar como cualitativo, e non só cuantitativo, que uns Estados membros tiraran beneficios da aplicación da política de estruturas. Irlanda, Países Baixos, Francia, Reino Unido, Alemaña, Grecia, Italia e Bélxica viron aumentada a capacidade pesqueira en termos de frota; Irlanda, Países Baixos, Francia, Dinamarca, Reino Unido e Alemaña conseguen salvagardar segmentos diversos da frota da aplicación dos programas, o que, de feito, constituíu unha retirada dunha parte da frota (e con ela do recurso pesqueiro comunitario) da regulamentación pesqueira.

Así, por razóns da súa aplicación e non tanto polo contido da norma, os POP acabaron creando un panel de excepcións, tanto cuantitativas como cualitativas, cunha ampla repercusión e con significación transcendental ao examinar a súa eficacia. Como os POP foron deseñados para cumprir uns obxectivos coa finalidade de diminuír a capacidade pesqueira da Comunidade e de adaptala aos recursos pesqueiros existentes, a soa existencia dun POP que capacitara o aumento en lugar da redución pon en cuestión os restantes compoñentes desta política pesqueira.

O reconto do conxunto de excepcións en funcionamento posibilitou que todas as frotas pesqueiras menos as de España, Portugal, Dinamarca e, en menor medida, de Finlandia e de Suecia, contrariamente á finalidade perseguida, aumentaran a súa capacidade en tonelaxe, en potencia ou en ambas as dúas á vez.

Ademais das excepcións, crearon, en termos económicos, unha sobrevaloración das condicións particulares de cada frota dos Estados membros e unha infravaloración ou desprezo dos principios comunitarios de cohesión e de harmonización, permitindo a prevalencia dos intereses pesqueiros da maioría dos Estados do Norte máis Francia. Esta protección acompañouse da salvagarda dos intereses pesqueiros dalgúns territorios por enteiro como son os casos de Grenlandia, das illas Feroes, dos territorios franceses de ultramar ou ben de subsectores produtivos determinados (a acuicultura –débase entender piscicultura–, a industria transformadora na rexión Meklemburgo-Pomerania Occidental...) ou ben dalgúns segmentos concretos da frota (daneses menores de 5 TRB, alemáns dedicados á pesca do mexillón, etcétera).

Podemos, xa que logo, caracterizar este instrumento da política pesqueira comunitaria como vehículo de rexionalización diferenciando, separando e segmentando as condicións de xestión, así como as de acceso ao recurso, en lugar de integrar, cohesionar e tender a conseguir converxencia na produción pesqueira na procura do obxectivo tan profusamente declarado de adecuación da capacidade ao recurso.

4. O FONDO EUROPEO DE PESCA NA NOVA PPC

4.1. ANÁLISE NO TEXTO: ANTECEDENTES E DEFINICIÓNS

O marco regulador no que se inscribe o Fondo parte da necesaria reestruturación do sector pesqueiro. Tanto no Regulamento (CE) 2369/2002 coma no Regulamento (CE) 2371/2002 queda establecido como corolario da ordenación pesqueira a redución da flota, a reestruturación do sector pesqueiro á baixa e o axuste entendido en termos de diminución de capacidade da frota comunitaria que traballa en augas comunitarias e fóra delas. Se examinamos esta consideración á luz da análise económica, é preciso discutir certos preconceptos que impregnan esas primeiras formulacións, xa que contaminan as normas que os inclúen. Así, diríamos que:

1) Empresa pesqueira non é igual que buque pesqueiro. Nalgúns casos si (baixura, por exemplo); noutros tamén (empresa como unidade xurídica propietaria dun só buque por motivos económicos de resposta a riscos), pero no primeiro non falamos da frota comunitaria e no segundo podemos levantar o veo da persoa xurídica e identificar o grupo económico. Polo tanto, todo o predicado en política pesqueira común do buque ou da frota non é relevante para tratar a vida económica das em-

presas pesqueiras, xa que –só tomando como mostra o caso español– o tamaño da empresa pesqueira que sobrevive en augas comunitarias ten unha dimensión non asimilábel a un ou a dous buques.

2) O tecido económico asociado á parte extractiva da pesca supera longamente a significación económica dese seguimento, como quedou de manifesto na análise I-O: destacaríamos un bo número de actividades industriais como, entre outras, o subsector de cabos e redes da industria téxtil e da confección; os envases e embalaxes e outros produtos da madeira, así como os da industria química; a industria papeleira e transformadora de papel e cartón; o sector de produtos de refino de petróleo está presente en *todos* os subsectores da actividade pesqueira; a moi importante relación coa industria produtiva de bens de equipo tanto mecánicos coma eléctricos.

As embarcacións e os servizos de reparación naval teñen unha enorme importancia no diario exercicio da actividade pesqueira entendida nas anotacións contábeis como reformas correntes e non nesta consideración como gastos en bens de capital.

A industria de produción de auga doce e de xeo constitúe un *input* intermedio imprescindíbel en pesca.

A enerxía eléctrica intervén en terra en todos os procesos que seguen ao desembarco e constitúe, así mesmo, un subsector directamente relacionado.

Tamén citaremos algúns dos máis importantes subsectores de servizos vinculados ao sector pesqueiro: os servizos de transporte, os intermediarios financeiros, os da AA.PP., así como os incluídos no epígrafe “outros servizos” das organizacións empresariais, que son imprescindíbeis en toda a actividade pesqueira e cuxo grao de importancia cuantitativa varía en función do segmento específico da actividade pesqueira que consideremos.

3) A comercialización, transporte, transformación e conserva poderían constituír o conxunto de actividades *ex post* ao acto de pesca (como extracción) e desembarque máis visíbeis da actividade pesqueira, da que o segmento extractivo sería só un dos chanzos. Dado o nivel actual da técnica e das condicións económicas en que se desenvolve a actividade pesqueira, é temerario observar a estrutura pesqueira só como extracción e consumo, xa que para producir unha unidade de peixe cómpren 0,40 unidades de *inputs* industriais imprescindíbeis en sentido técnico para poder levar a cabo esa acción extractiva supostamente primaria. O *enlace* ou arrastre cara atrás (previo á acción de pescar, polo tanto) é característica estrutural da pesca actual, incluída a denominada artesanal e costeira; a imaxe case bucólica do pescador artesán con barquiño de remos e unha cana corresponde á literatura de folleto turístico de terras non civilizadas ou de actividades deportivas, pero non representa en absoluto a pesca galega, nin a española desta parte do Atlántico. O uso de embarcación con motor, a venda en lonxa frigorífica, a selección de especies por prezo, o contrato con axentes especializados, os contactos con entidades financeiras de seguros, o uso de técnicas de detección ou o emprego de técnicos superiores indican

un grao de complexidade empresarial moi por riba incluso da capacidade ou do poder de resposta ante unha caída do recurso ou ante unha acción reguladora de política económica pesqueira.

Así, ao aseverar que non se realizaron análises de impacto económico de cada unha das medidas de redución da capacidade extractiva, tamén nos referiamos a esta relación danada: cada unidade de frota que desaparece vai acompañada polo menos (e cara atrás) dun efecto negativo en industria e servizos de importancia multiplicativa.

É por esta razón tanto máis importante a discusión sobre a busca doutros elementos de política económica pesqueira *menos destrutivos* do tecido económico, industrial e de servizos, vinculados á pesca.

4.2. ANÁLISE DO TEXTO DO FEP

O FEP nace no Regulamento (CE) 1198/2006 e desenvolve en cento seis artigos agrupados en títulos toda a normativa relativa ao novo instrumento financeiro.

En relación co contido de disposición programática, analizaremos polo miúdo os catro primeiros títulos, por recoller o seu contido as características da definición económica do novo instrumento.

4.2.1. Do desenvolvemento sostíbel e do FEP

Se partimos da definición de PPC que o Regulamento lembra (*considerando* 3º), a PPC regula as actividades de conservación, xestión e explotación dos recursos acuáticos vivos, incluída a acuicultura, así como a transformación e comercialización dos produtos da pesca e da acuicultura sempre que esas actividades se exerzan no territorio dos Estados membros ou en augas comunitarias ou en buques comunitarios ou nacionais dos Estados membros.

Dado que nos vinte primeiros artigos (incluídos os cincuenta *considerandos*) se utiliza vinte veces a expresión *desenvolvemento sostíbel*, parece interesante examinar a consistencia da hipertrofia da expresión como representación verbal e o seu contido material.

No Regulamento (CE) 2371/02 defínese a explotación de recursos de acordo con pautas de desenvolvemento sostíbel como o efectuado sobre unha poboación, de tal modo que non prexudique a súa futura explotación e que non repercuta negativamente nos ecosistemas mariños.

O desenvolvemento sostíbel está presente nos cincuenta *considerandos* como compoñente, obxectivo, prioridade, contido programático e compatíbel con outras políticas comunitarias. Diríamos que se constitúe no eixe vertebrador dos programas por desenvolver para que a PPC se faga efectiva con apoio financeiro comunitario. Xustifícase que este obxectivo principal non é alcanzábel por cada Estado membro, de aí que a Comunidade incorpore multifinanciamento comunitario cen-

trado nas prioridades pertinentes co obxecto do cumprimento dese obxectivo *frontispicio*.

Para levalo a efecto redefínense os conceptos que terán de agora en adiante validez xurídica na CE para os efectos de aplicación do Fondo. Defínense obxectivos e misións, contémpanse as pautas de elaboración dos plans estratéxicos nacionais (quere dicir estatais) e enmárcanse as medidas que compoñerán os *eixes prioritarios*.

♦ *Definicións*. Nas definicións que afectan á caracterización da actividade económica pesqueira inclúense algúns elementos e exclúense outros que converten en problemática a aplicación congruente do desenvolvemento sostíbel. Así, a definición de *pescador* identifica pescador con tripulante dun buque pesqueiro, quedando excluídos da definición un gran conxunto de actividades pesqueiras orientadas como tarefas económicas á consecución do produto peixe, tal e como se entende que existe no mercado de alimentos. Así, o marisqueo, actividade pesqueira non exercida (nalgúns casos) a bordo dun buque, queda excluído, non entra no apartado b) do artigo 3.

Así mesmo, se o sector pesqueiro –apartado a) do mesmo artigo 3– é o sector da economía que inclúe todas as actividades de produción, transformación e comercialización dos produtos da pesca e da acuicultura, ónde se definen os outros oficios non desempeñados a bordo? Ou ben debemos entender que pertencen a outro ámbito?

No apartado d) especificase a significación na norma de acuicultura: de novo presenta un gran problema de non recoñecemento dunha actividade acuícola por excelencia (acuicultura extensiva) como é o marisqueo, xa que a definición acouta a produción a unha posesión con dominio do recurso desde o seu nacemento até a venda: é dicir, aquel recurso coidado, sementado, vixiado, separado, seleccionado, apañado e vendido que o sexa por concesión administrativa sobre un ben público queda excluído, porque as mariscadoras non teñen a titularidade de propietarias sobre o recurso que finalmente acaban comercializando senón unha licenza para a súa explotación.

A norma comunitaria parece escrita para separar esta actividade pesqueira do ámbito de aplicación do FEP, e resulta moi contraditoria xa que esta actividade é unha das que evidenciaron ao longo da súa existencia unha capacidade superior de procurar desenvolvemento sostíbel do recurso e da actividade.

Polo que respecta á definición de empresa, non se contempla a especificidade da actividade económica da pesca, como antes se citou no *considerando* 4º. Esta desvinculación resulta bastante estraña, xa que para a consecución da sostibilidade sería preciso delimitar os distintos niveis do tamaño empresarial desde a perspectiva de actuación pesqueira comunitaria, dado que en relación coa vida do recurso vivo do mar –e segundo que zonas– é pertinente identificar empresas con posibilidade real de exercer a súa acción económica en condicións de sustentabilidade pesqueira e de produtividade económica.

Chama a atención que, sendo obxectivo primeiro a sostibilidade, a panoplia de definicións remate aquí (polo que se refire ao obxecto económico do instrumento financiamento). Non existen definicións referidas ás zonas mariñas por recuperar, nin aos recursos en risco, nin ás rexións afectadas, nin concreción de obxectivos comunitarios para o mesmo prazo de vixencia financeira. Admitindo que o problema de recuperación e logro da actividade sostíbel é comunitario e non estatal, encárgase o deseño de aplicación da norma aos Estados membros.

♦ *Obxectivos*. Na enumeración de obxectivos conságrase o de sostibilidade nos planos económico, social e ambiental. Cítase a potenciación da competitividade das estruturas de explotación (serán as empresas pesqueiras?) e o desenvolvemento de empresas economicamente viábeis no sector da pesca.

Declárase promover a mellora da calidade de vida en zonas con actividades no sector pesca e, así mesmo, promover a igualdade entre homes e mulleres no desenvolvemento do sector pesqueiro.

Aparecen agora como de pasada, e por primeira vez, obxectivos de claro contido económico e que na norma recoñecen a existencia dunha organización da produción pesqueira estábel, con natureza económica e pertencente ao mesmo mercado cás restantes actividades presentes na economía comunitaria. É dicir, existe unha relación económica entre as empresas pesqueiras e o omnipresente recurso vivo do mar, dos lagos e da acuicultura, que sería preciso definir e tratar nos termos axeitados dunha política común que debería pretender a supervivencia do sector pesqueiro, iso si, con sostemento do recurso, xa que sen el non é posíbel a captura, nin a transformación, nin a acuicultura, nin, por fin, alimentar os habitantes da CE que compran peixe en calquera das súas presentacións e/ou preparacións.

Esta cita de competitividade/rendibilidade parece neste lugar da norma un postizo como recordo dun pasado que debe ser soterrado baixo o inmenso peso das profundas referencias á sostibilidade. Parece referirse a un conxunto de empresas que lograron sobrevivir sen prexudicar o recurso comunitario de forma directa –xa sabemos que o ecosistema é único e non reconece fronteiras e menos mariñas– para mostrar que hai empresas (“estruturas de explotación” *sic*) rendíbeis, competitivas e que no “prexudican” o medio ambiente no interior da UE ou que non o fan de forma observábel.

Entre os obxectivos acompañantes citados neste apartado aparece outro de cita obrigada no momento presente: referímonos ao manido da igualdade entre homes e mulleres. Parece que non debera existir un bo cóctel normativo sen que nel se integre como compoñente “a igualdade”. A declaración xorde para o efecto de situar a norma no lugar do politicamente correcto aínda que, coma neste caso, se exclúan da definición de *pescador* todos os oficios non exercidos a bordo dun buque, e aínda que, coma neste caso, quede excluída da consideración de pesca unha actividade importantísima como é o marisqueo, e aínda que na norma non se contemple como estrutura de explotación as agrupacións de mariscadoras ou cando a aplicación do instrumento non realiza reserva ningunha para o exercicio proposital da tan citada

igualdade. Queda baleirado o contido dese obxectivo, xa que non se corresponde cunha aplicación do que se esixe como contido concreto, como veremos máis adiante.

◆ *Eixes prioritarios*. Este Regulamento contempla a implementación das medidas financeiras a través da elaboración dun denominado plan estratéxico nacional para o sector pesqueiro, e dun programa operativo para aplicar as políticas e as prioridades que debe cofinanciar o FEP. Plan e programa están construídos sobre a trama dos eixes prioritarios definidos no Regulamento e que constitúen a verdadeira medula do deseño de política pesqueira común: 1) o axuste da frota; 2) a acuicultura, a pesca interior, a transformación e a comercialización da pesca e da acuicultura; 3) as medidas de interese público; 4) o desenvolvemento sostíbel; e 5) a asistencia técnica.

Eixes prioritarios pesca-frota. O primeiro dos eixes prioritarios contén as medidas de adaptación da frota pesqueira comunitaria, e significa o recoñecemento financeiro da política pesqueira actual: non se financiará con axudas públicas comunitarias nada que poida aumentar a produción extractiva en ningún caso. En concreto, en ningún caso de frota regulada pola PPC (que non é toda a frota dos Estados membros).

Así, as axudas públicas do FEP serán usadas para levar a cabo plans de *axuste* da frota (enténdase redución), para financiar paralizacións temporais, paralizacións definitivas e para introducir melloras tecnolóxicas a bordo que, en ningún caso, supoñan aumento da capacidade dos buques. Incluso as medidas socioeconómicas destinadas aos pescadores afectados polos cambios (quere dicir caída de actividade) producidos na pesca (artigo 27) están orientadas a baleirar profesionalmente o sector pesqueiro e a dirixir as melloras en cualificación cara a outros sectores económicos e a outras actividades.

E no caso das medidas recollidas no eixe prioritario 3º –as denominadas de interese público–, non contemplan tampouco ningún grupo de medidas que *poidan* promover crecemento económico pesqueiro (no subsector pesca extractiva). O contido pode agruparse en medidas de protección do medio, na mellora das condicións de traballo e seguridade, na mellora das condicións de comercialización de alimentos e nas obras de infraestrutura portuaria.

As medidas agrupadas no eixe prioritario desenvolvemento sostíbel das zonas de pesca están inspiradas na concepción da pesca como actividade primaria en declive, non tecnificada, temporal e sen futuro. Se examinamos as indicacións prioritarias de aplicación do FEP que contempla a norma neste apartado (artigo 43.4), só zonas como a Costa da Morte parecen reunir o conxunto de requisitos de zona receptora neta de rendas de subvención: baixa densidade de poboación, actividades pesqueiras en declive ou pequenos municipios dedicados á pesca. Se existen zonas cunha elevada densidade de poboación, con actividades pesqueiras de todo tipo e non son pequenos municipios quedan excluídos da axuda. Neste subapartado pónense de manifesto as contradicións do lexislador en materia pesqueira. As medi-

das subvencionábeis perseguen obxectivos que podemos encadrar na reconversión da pesca existente cara a actividades turísticas, ambientais, así como medidas sociolaborais de desenvolvemento local non necesariamente pesqueiro. O eixe prioritario denominado asistencia técnica contén unha enumeración de medidas destinadas ao cumprimento do regulamento.

Eixe prioritario acuicultura, pesca interior, transformación e comercialización da pesca e da acuicultura. Aínda que é certo que na Comunidade se tratou (desde hai vinte e cinco anos) a acuicultura coma un subsector económico de futuro, certo é que até agora non se deseñara unha política financeira cunhas perspectivas de futuro tan afagadoras. Ao analizar o contido normativo deste eixe prioritario, ábreanse todas as potencialidades existentes nos Estados membros. En concreto, no noso caso, creo que chegou o momento de impulsar –neste caso hai financiamento– de forma firme e con proxección de futuro a acuicultura española.

En primeiro lugar, a primeira vez –e creo que a única– que se cita o termo *producción* asociado a crecemento e vinculado ao investimento é neste apartado. O artigo 28, que define o ámbito de aplicación das medidas deste eixe prioritario, contempla a posibilidade de financiar investimento produtivo. Así mesmo, as restantes medidas do ámbito melloran e aumentan a capacidade produtiva: a construción, a ampliación, o equipamento e a modernización.

Con respecto ás instalacións de produción, neste caso non sometidas ao límite de conxelar o *output* total, financiarase a busca de novas especies e a mellora das existentes, a mellora dos métodos de produción, a mellora de equipos e a mellora das condicións de traballo.

Aínda que semella que se apoia as microempresas, isto é só aparencia porque se pon o límite en 750 empregados que, como é sabido, non reúne ningunha planta de acuicultura. Neste caso, as medidas ambientais debemos caracterizalas como o apoio público á infraestrutura da acuicultura, xa que calquera contribución á mellora do medio natural é imprescindible en acuicultura e é unha mellora en produción e un aforro de custos á empresa. No mesmo caso incluíríamos as medidas de sanidade animal, xa que contribuír á erradicación de enfermidades na acuicultura supón, de feito, unha subvención á produción acuícola.

Se a acuicultura, en xeral, reúne para o lexislador todos os requisitos para impulsar a promoción do financiamento público comunitario e, xa que logo, dos Estados membros, debemos estar satisfeitos porque España lle achega á acuicultura comunitaria o 90% do volume producido. O mexillón é a especie principal e, dado que o cultivo de mexillón é *extensivo*, trátase, por definición, da especie acuícola do presente e que pode garantir unha produción sostíbel con todas as súas características. Os problemas que no nivel de impacto ambiental se poidan ocasionar refírense a limpeza de fondos e neste caso son financiábeis, xa que se corresponderían con medidas hidroambientais, que están recollidas no artigo 30. Parece chegada a hora de que o plan estratéxico español utilice de forma axeitada as posibilidades tanto de actuación administrativa, no sentido de regulamentación e ordenación, coma no plano financeiro para garantir un futuro economicamente rendíbel.

5. VALORACIÓN DESDE A ECONOMÍA POLÍTICA

O Fondo Europeo de Pesca non é nin máis nin menos ca un instrumento financeiro: o instrumento financeiro que fornecerá os orzamentos da política pesqueira común nos próximos seis anos. Non é esperábel que a dotación orzamentaria dunha política económica transcenda o seu marco previamente definido, e así sucede co Fondo.

A orientación e mais o obxectivo final ao que serve a PPC camiñan cara a unha restrición cada vez maior da capacidade de pesca dos Estados do sur da CE, independentemente da evolución histórica do grao de cumprimento da política deseñada. Hoxe España asiste máis ou menos estupefacta á escenificación dun gran paradoxo: constatado o fracaso da PPC anterior na salvagarda do recurso para garantir pesca sostíbel, insístese e afóndase na mesma política, logrando que o sector pesqueiro máis capaz, responsábel e con capacidade competitiva deixe paso a novos pescadores pouco hábiles, non respectuosos co medio e só con criterios de negocio no seu impulso de pescar. A PPC actual non será quen de recuperar recursos nin de potenciar uns novos, porque o medio mariño non se recupera por Estados, parcelando o mar e concedéndolles licenzas aos diferentes Estados membros. Os recursos non se recuperan con plans uniespecie, nin nunha zona si e noutra non. O recurso non se recupera porque nas leis se escriba que diminúe a frota cando na realidade aumenta, non se recupera cando non se paralizan actividades nocivas e perigosas que contaminan e degradan o medio mariño. O recurso non se vai recuperar por escribir nos plans estratéxicos que se reestrutura a frota e que se diminúen as capturas.

En calquera caso, debemos felicitarnos polas decisións que se orientan a potenciar a acuicultura, porque estamos a tempo de escoller a sostíbel: conducir os esforzos de política pesqueira e os orzamentos para garantir o futuro da acuicultura extensiva dado que, á parte de ser sostíbel no sentido ambiental, é capaz de desenvolverse de xeito rendíbel sen suxeitarse a vínculos externos, é dicir, pode crecer contando exclusivamente cun medio mariño non contaminado.

BIBLIOGRAFÍA

“Actas relativas á adhesión das Comunidades Europeas dos Reinos de Dinamarca, de Noruega e do Reino Unido de Gran Bretaña e de Irlanda do Norte”, *DOCE* L 73.

“Actas relativas á adhesión do Reino de España e da República Portuguesa ás Comunidades Europeas”, *DOCE* L 302, de 15/11/1985.

CHARLES-LE BIHAN, D. (1998): “La politique commune de la pêche en 2002: enjeux et perspectives”, *Droit et Sciences Humaines*, 12, pp. 239-263. (Collection Espaces et Ressources Maritimes). Paris: Pedone.

COMISIÓN EUROPEA (1992): *Informe 1991 da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo sobre a Política Pesqueira Común*. (SEC (92) 2340 final).

- COMISIÓN EUROPEA (1994a): *Informe da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo sobre os resultados dos POP a finais do ano 1994*. (COM (95) 463 final).
- COMISIÓN EUROPEA (1994b): *Informe da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo sobre os resultados dos POP a finais de 1993*. (COM (94) 208 final).
- COMISIÓN EUROPEA (1996a): *Informe da Comisión sobre o control da política pesqueira común*. (COM (96) 100 final).
- COMISIÓN EUROPEA (1996b): *Informe da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo sobre os resultados dos POP a finais de 1995*. (COM (96) 305 final).
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Informe da Comisión sobre os resultados intermedios dos POP a finais do ano 1996*. (COM (97) 352 final).
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Comunicación da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo. Evolución do control na política pesqueira común*. (COM (1998) 92 final).
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Comunicación da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo. Xestión da pesca e conservación da natureza no medio mariño*. (COM (1999) 363 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2000a): *Informe da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo sobre a aplicación do réxime comunitario da pesca e da acuicultura no período 1996-1998*. (COM (2000) 15 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2000b): *Informe da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo sobre os resultados dos POP a finais do ano 1999*. (COM (2000) 738 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2001a): *Libro verde sobre el futuro de la política pesquera común*. (COM 2000, 135 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2001b): *Informe da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo sobre os resultados dos POP a finais do 2000*. (COM (2001) 541 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2002a): *Plan de actuación para contrarrestar las consecuencias sociales, económicas y regionales de la reestructuración de la industria pesquera de la Unión Europea*. (COM 2002, 600 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2002b): *Informe da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo sobre os resultados intermedios dos POP das frotas pesqueiras a 30 de xuño de 2002*. (COM (483) final).
- COMISIÓN EUROPEA (2002c): *Informe da Comisión sobre os resultados dos programas de orientación plurianuais a finais do 2001*. (COM (2002) 446 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2002d): *Comunicación da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo. Estratexia para o desenvolvemento sostible da acuicultura europea*. (COM (2002) 511 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2002e): *Comunicación da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo. Plan de actuación para contrarrestar as consecuencias sociais, económicas e rexionais da reestructuración da industria pesqueira da Unión Europea*. (COM (2002) 600 final).
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (1983a): “Regulamento CEE nº 170/83 do Consello, de 25 de xaneiro de 1983, polo que se constitúe un réxime comunitario de conservación e de xestión dos recursos da pesca”, *DO* L 24, de 27/01/83, p. 1.
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (1983b): “Regulamento CE nº 2908/83 do Consello, de 4 de outubro de 1983, relativo a unha creación común de reestructuración, modernización e desenvolvemento do sector da acuicultura”, *DOCE* L 290, p. 1.

- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (1989): “Regulamento CEE nº 163/89 da Comisión, de 24 de xaneiro de 1989 sobre o ficheiro de buques pesqueiros da Comunidade”, *DOCE* L 20, de 25/01/89, p. 5.
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (1992): “Regulamento CE nº 3760/92 do Consello, de 20 de decembro de 1992, polo que se establece un réxime comunitario da pesca e da acuicultura”, *DO* L 389, de 31/12/92, p. 1.
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (1997): “Decisión do Consello (97/413/CE) de 26/06/97 relativa aos obxectivos e normas tendentes a reestruturar o sector pesqueiro comunitario, entre o 01/01/97 e o 31/12/01, con vistas a conseguir un equilibrio sostible entre os recursos e a explotación destes”, *DOCE* L 175, de 03/07/97, p. 27.
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (1999): “Regulamento CE nº 1263/99 do Consello, de 21 de xuño de 1999, relativo ao Instrumento Financeiro de Orientación á Pesca”, *DOCE* L 161, p. 54.
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (1999): “Regulamento CE nº 2792/1999 do Consello, de 17 de decembro de 1999, polo que se definen as modalidades e condicións das intervencións coa finalidade estrutural no sector da pesca”, *DO* L 337, de 30/12/1999, p. 59.
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (2002a): “Decisión do Consello de 28 de xaneiro de 2002 pola que se modifica a Decisión 97/413/CE relativa aos obxectivos e normas tendentes a reestruturar o sector pesqueiro comunitario, entre o 01/01/97 e o 31/12/01, con vistas a conseguir un equilibrio sostible entre os recursos e a explotación destes”, *DOCE* L 31, p. 77.
- CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA (2002b): “Regulamento CE nº 2371/2002 do Consello, de 20 de decembro de 2002, sobre a conservación e a explotación sostible dos recursos pesqueiros en virtude da política pesqueira común”, *DOCE* L 358, de 31/12/02, p.59.
- CUDENNEC, A. (1996): “La stabilité relative des activités de pêche: mythe ou réalité?”, *Droit et Sciences Humaines*, 10, pp. 204-236. (Collection Espaces et Ressources maritimes). Paris: Pedone.
- GARCÍA NEGRO, M.C. (2003): “Informe sobre os aspectos socioeconómicos da revisión da política común da pesca”, en: *A contribución galega á reforma da política común da pesca da Unión Europea de 2002*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- HOLDEN, M. (1994): *The Common Fisheries Policy: Origin, Evaluation and Future*. Oxford: Fishing News Books.
- LINDEBO, E.; FROST, H.; LOKKEGAARD, J. (2002): *Common Fisheries Policy Reform: A New Fleet Capacity Policy*. (Rappoert, 14). Copenhagen: Fodevarekonomist Institut.
- PARLAMENTO EUROPEO (2002): *Informe anual da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo sobre os resultados dos programas de orientación plurianuais das frotas pesqueiras a finais do 2000*. (Doc. A5-0092/2002).