

Informe

El uso del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) en España entre 2014- 2018 y recomendaciones para el siguiente periodo

Noviembre

2020



Para más información:

Beatriz Barajas Elizo

Técnico en política pesquera, SEO/BirdLife

bbarajas@seo.org

El uso del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) en España entre 2014- 2018 y recomendaciones para el siguiente periodo

Redacción:

Beatriz Barajas

Supervisión y apoyos:

José Manuel Arcos
Bruna Campos
Ana Carricondo
Paulo Lago

Citación recomendada:

SEO/BirdLife 2020. El uso del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) en España entre 2014- 2018 y recomendaciones para el siguiente periodo. SEO/BirdLife, Madrid.

RESUMEN

El actual Fondo Marítimo Europeo y de la Pesca (2014-2020) persigue el objetivo de avanzar hacia la sostenibilidad ambiental, económica y social de la pesca y acuicultura. Cuenta con un presupuesto total de 6.400 millones de euros, de los que España recibe alrededor de 1.089 millones de euros. El presente informe pretende hacer una revisión sobre la ejecución de los fondos en relación con la sostenibilidad ambiental de la actividad pesquera que ha hecho España hasta el 2018, último año en el que se cuenta con información pública disponible.

Entre los aspectos más relevantes, destaca que se gastaron 55 millones de euros en subvenciones consideradas como dañinas para el medio marino de los 295 millones que se prevén ejecutar para este periodo, entre las cuales destacan determinadas inversiones en acuicultura, la paralización temporal y definitiva de actividades pesqueras. Por otro lado, se ejecutaron 167 millones de euros actividades consideradas como beneficiosas para el ecosistema marino y la sostenibilidad de la actividad de los 428 millones previstos, tales como la protección de la biodiversidad, la recopilación de datos, el control de las actividades pesqueras y las estrategias de desarrollo local. Asimismo, se considera muy baja la ejecución atribuida a la pesca artesanal respecto a la industrial (5,8 de unos 321 millones de euros), una flota que presenta mayores dificultades económicas y que tiene una importancia social destacada.

En general, España avanza en buena dirección, pero hay muchos aspectos que debe mejorar para el próximo fondo que se ejecutará entre 2021 y 2027, especialmente en aras de mejorar la claridad y disponibilidad de la información así como transparencia de la misma. En este sentido, se insta a que en el próximo fondo, todos los Estados miembros, incluido España, se destinen más recursos a la protección de la biodiversidad (en la que actualmente se prevé dedicar tan solo el 5% del total del fondo) así como la recopilación de datos y el control (cuya previsión actual es del 7% y 6% respectivamente respecto al total) puesto que estas medidas contribuirán no solo a la restauración de ecosistemas que se encuentran en mal estado de conservación y a la lucha contra la pesca ilegal, sino también a la recuperación de los recursos marinos de los que dependen muchas comunidades costeras y toda la sociedad en su conjunto.

SUMMARY

The current European Maritime and Fisheries Fund (2014-2020) pursues the objective of advancing towards environmental, economic and social sustainability in fisheries and aquaculture. It has a total budget of 6.4 billion euros, of which Spain has received around 1.089 billion. This report aims to review the execution of the funds in relation to environmental sustainability of fishing activities that Spain has made up to 2018, the last year in which public information is available.

Among the most relevant aspects, it is worth mentioning that 55 million euros were spent on subsidies considered harmful to the marine environment out of the 295 million euros that are expected to be executed for this period, among which some investments in aquaculture and the temporary and permanent cessation of fishing activities stand out. On the other hand, 167 million euros were spent on activities considered beneficial for ecosystems and the sustainability of fishing activity of the 428 million expected to be spent for this period, such as the protection of biodiversity, data collection, control of fishing activities and local development strategies. Likewise, the execution attributed to artisanal fishing is considered very low compared to industrial fishing (5.8 of the 321 million euros), a fleet that presents greater economic difficulties and that has notable social importance.

In general, Spain is advancing in the right direction, but there are many aspects that must be improved for the next funds that will be executed between 2021 and 2027, especially in order to improve the clarity and availability of the information as well as its transparency. In this regard, it is urged that in next funds, all Member States, including Spain, spend more resources directed to biodiversity protection (currently it is planned to spend only 5% of the total fund), data collection and control (it is predicted to spend 7% and 6% respectively of the total fund), since these measures will contribute not only to the restoration of ecosystems that are in a poor state of conservation and to the fight against illegal fishing but also to the recovery of marine resources on which many coastal communities and society as a whole depend.

Índice

1.	Contexto actual del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.....	1
2.	Descripción de subvenciones perjudiciales y beneficiosas para el medio marino	3
3.	Previsión de los fondos FEMP en España.....	5
4.	Ejecución de los fondos FEMP en España	6
➤	Subsidios dañinos para la conservación del medio marino	8
-	Paralización temporal.....	9
-	Paralización definitiva	10
-	Compra de barcos por jóvenes pescadores	12
-	Reemplazo o modernización de motores	12
-	Inversiones productivas en la acuicultura.....	13
➤	Subsidios beneficiosos para el medio marino.....	14
-	Protección y recuperación de la biodiversidad	17
-	Limitación del impacto de la pesca en el medio marino y recogida de residuos.....	20
-	Asociación entre investigadores y pescadores	21
-	Recopilación de datos	22
-	Control y ejecución.....	23
-	Estrategias de desarrollo local	25
➤	Subsidios destinados a la flota artesanal	26
➤	Transparencia y acceso a la información	28
5.	Recomendaciones para el futuro FEMP	30
6.	Conclusiones.....	35
	ANEXO I	38

1. Contexto actual del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) es uno de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, y constituye el principal instrumento financiero para cumplir con los objetivos de la Política Pesquera Común (PPC), reformada en 2013 (Reglamento 1380/2013). El actual FEMP cubre el período comprendido entre el 2014 y el 2020 (aunque la ejecución de los proyectos puede retrasarse hasta 2023), y da continuidad al que fue su antecesor, el Fondo Europeo de Pesca (FEP), que financió operaciones desde 2007 al 2013.

La principal norma que regula los fondos FEMP es el Reglamento Nº 508/2014¹. En él, se recogen las medidas financieras para la transición hacia una pesca y acuicultura medioambientalmente sostenibles, económicamente viables y socialmente responsables. Para alcanzar tales objetivos, el reglamento define 6 prioridades:

- Prioridad 1. Fomentar una pesca sostenible.
- Prioridad 2. Fomentar una acuicultura sostenible.
- Prioridad 3. Fomentar la aplicación de la PPC.
- Prioridad 4. Aumentar el empleo y la cohesión territorial.
- Prioridad 5. Fomentar la comercialización y la transformación.
- Prioridad 6. Fomentar la aplicación de la Política Marítima Integrada.

Los fondos FEMP disponen de un presupuesto total de **6.400 millones de euros** para el período 2014-2020. Dichos fondos los reparte la Unión Europea en función de la importancia y del tamaño de la flota pesquera de cada Estado Miembro. Para el caso de España, ésta ha recibido **1.089 millones de euros** para apoyar la consecución de las seis prioridades establecidas por el fondo. Por otro lado, el FEMP cofinancia las operaciones (hasta un 75%), y la cantidad restante deben proporcionarla los Estados Miembros con su presupuesto nacional, que en el caso de España son 349 millones (tabla 1).

¹ Texto consolidado del Reglamento Nº 508/2014 sobre el FEMP, disponible [aquí](#)

Tabla 1. Presupuesto del FEMP previsto para España para el periodo 2014-2020 y contribución nacional. Elaboración propia a partir de los datos extraídos del plan de financiación del programa operativo.

	Presupuesto FEMP	Contribución nacional	Total
España	1.089.301.383 €	349.140.503,€	1.438.441.886€

Cada Estado debe elaborar un programa operativo² en el que contempla el reparto de los recursos financieros, y éste debe aprobarlo la Comisión. En el caso de España, fue aprobado el 13 de noviembre de 2015. Posteriormente, las autoridades nacionales seleccionan los proyectos que recibirán financiación, y son las responsables (junto a la Comisión) de la ejecución de tal programa operativo, a través de diversos Organismos Intermedios, entre ellos los gobiernos autonómicos.

En la actualidad **se está negociando en la Unión Europea el futuro reglamento FEMP 2021-2027**. Concretamente, está en fase de trílogo (acuerdo previo a la aprobación de cualquier marco legislativo al que llegan entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión Europea) y se prevé que se apruebe a finales del 2020 para entrar en vigor el 1 de enero de 2021. Las negociaciones están siendo difíciles, especialmente por la falta de consenso en la determinación de si se reintroducen subsidios “perversos” que se prohibieron en la Unión Europea hace más de 15 años y que pueden llevar a una situación de colapso de nuestros mares y océanos. Estos subsidios se refieren a la renovación de la flota y la construcción de nuevos barcos, que permitirían un crecimiento de la capacidad de pesca y contribuirían a aumentar el ya alarmante desequilibrio en la capacidad pesquera y el estado de los recursos y los ecosistemas.

Este informe evalúa cómo se han empleado los fondos FEMP, haciendo especial hincapié en el ámbito pesquero. Para el análisis se han evaluado el informe de ejecución del 2018 (que contiene la información acumulada hasta ese año) y la lista de beneficiarios de los fondos en España, con el fin de ver si están en consonancia con los objetivos establecidos por la PPC, proporcionar una visión general de problemas detectados y marcar una guía con los retos y oportunidades que brinda el futuro FEMP, tratando de que las autoridades nacionales puedan invertir los fondos públicos de una forma óptima para lograr que la pesca y la acuicultura sean actividades más respetuosas y sostenibles con el medio marino, pero también que permitan mejorar la perspectiva futura de los pescadores y las comunidades costeras que dependen de estas actividades.

² Programa Operativo del FEMP, última versión actualizada disponible [aquí](#).

2. Descripción de subvenciones perjudiciales y beneficiosas para el medio marino

Antes de presentar la financiación que está prevista gastar para el presente periodo de cada una de las medidas evaluadas en este informe, conviene hacer una breve introducción de las subvenciones consideradas como perjudiciales y beneficiosas para el medio marino.

En términos generales, se considera que los subsidios son políticas gubernamentales que otorgan una contribución financiera, en este caso al sector pesquero, con el fin de reportar un beneficio público. Dicho beneficio debería ser la sostenibilidad de la actividad pesquera (y acuícola) y la conservación de los ecosistemas marinos, pudiéndose considerar por tanto como subsidios “beneficiosos”. Sin embargo, en sus inicios fueron destinados a potenciar a un sector económico sin atender a criterios ambientales, por lo que en este caso deberían ser considerados como “perjudiciales o dañinos”.

La utilización de las **subvenciones “dañinas”** al sector pesquero tiene una larga historia, y aunque haya podido tener efectos positivos desde un punto de vista socioeconómico, por lo menos a corto plazo, en la actualidad se trata de una medida muy controvertida, al haberse puesto de manifiesto por parte de diversas entidades u organismos públicos (tales como la FAO, el Tribunal de Cuentas, científicos, economistas, etc.), la falta de transparencia, de eficacia y de control de estas ayudas. Antaño el objetivo era potenciar una actividad económica en auge, sin atender a criterios ambientales, lo que llevó al sobredimensionamiento de la flota y a una situación de sobreexplotación de los recursos pesqueros, sin olvidar los impactos que provocó sobre el conjunto del ecosistema marino. Esto llevó a replantear los fondos y apostar, por lo menos sobre el papel, por limitar la capacidad de la flota y potenciar la sostenibilidad de la actividad. Sin embargo, se ha comprobado que las subvenciones al sector pesquero no han conseguido reducir la capacidad pesquera en las últimas décadas. De hecho, tanto el esfuerzo pesquero como la sobrepesca han aumentado a lo largo del tiempo, en parte gracias al impulso de los propios fondos (Skerritt et al, 2020³; FAO 2003⁴).

El sector pesquero, estimulado inicialmente por la concesión de estas ayudas, ha aumentado progresivamente su capacidad y se ha vuelto totalmente dependiente de las mismas. Tanto es así, que no ha llegado a mejorar su rentabilidad, convirtiéndose en una industria que no puede competir en los mercados si no cuenta con el aporte de fondos públicos, a la vez que ejerce una presión que pone en peligro la viabilidad de la actividad a largo plazo.

³ Skerritt et al (2020). A 20-year retrospective on the provision of fisheries subsidies in the European Union. Disponible [aquí](#).

⁴ Documento técnico de la FAO, 2003. Disponible [aquí](#)

En 1992 se estimaron que los costes de explotación anuales de la flota pesquera mundial eran de 92.200 millones de dólares, y los ingresos brutos eran de 70.000 millones, por lo que contaba con un déficit de 22.000 millones de dólares⁵, sin contar con los gastos de capital extras, que incrementarían aún más esta cifra.

Asimismo, la necesidad de subvención radica en la protección del empleo, que se reduce en el momento en que el gobierno retire dicha ayuda. En este sentido, conviene destacar que, pese a aumentar la inversión hacia el sector, las cifras globales de empleo siguen una tendencia negativa. Por ejemplo, en el 2018 había 27.061 empleos en España en pesca marítima, lo que supone 8.000 menos respecto al 2010, mientras que en acuicultura se han mantenido más estables, presentando una cifra actual de 6.700 empleos⁶. Por tanto, la finalidad de las subvenciones, que era mejorar la sostenibilidad ambiental y socioeconómica del sector pesquero, se vuelve imprescindible para el mantenimiento de una flota sobredimensionada e ineficiente⁷ que además sufre pérdida de empleo y no consigue alcanzar los objetivos ambientales establecidos.

Además, este tipo de subsidios tienen un impacto negativo en las flotas pesqueras no subvencionadas⁸. Por ejemplo, en numerosas ocasiones los aumentos de las cuotas de las flotas subvencionadas se producen en detrimento de la disminución de las no subvencionadas, generando una situación desigualdad entre ambas.

Algunos economistas consideran que modificar las políticas estructurales tradicionales (muy focalizadas en gestionar la pesca a nivel de especie y no de ecosistema) y llevar a cabo una ordenación pesquera eficaz, con otro tipo de soluciones que no estén basadas principalmente en programas de subvenciones, serían mucho más eficaces para lograr la sostenibilidad de las pesquerías y propiciar el buen funcionamiento de las políticas de gestión pesquera⁹.

Conviene recalcar que el FEMP no es un fondo meramente de pesca, aunque tradicionalmente se ha venido declarando y utilizando como tal, sino más bien para garantizar un equilibrio sostenible entre la actividad pesquera y la preservación de los recursos y ecosistemas. En este sentido, conviene recordar que uno de los principales objetivos de dicho fondo es fomentar una pesca sostenible desde el punto de vista medioambiental, social y económico. De hecho, con la última

⁵ FAO, 1992. La pesca marítima y el derecho del mar: un decenio de cambio. Disponible [aquí](#)

⁶ Estadística empleo MAPA. Disponible [aquí](#)

⁷ Instituto Universitario de Estudios Marítimos, 2005. Estudio de las subvenciones al sector pesquero. Disponible [aquí](#).

⁸ Milazzo 1998. Subsidies in World Fisheries: a reexamination. Disponible [aquí](#).

⁹ Intervención Sebastián Villasante durante el Webinar Subsidios perjudiciales para el futuro de la pesca y de los ecosistemas marinos. Disponible [aquí](#)

reforma de la PPC en 2013, se incorporó una importante componente medioambiental, tras la prohibición de descartes, el establecimiento del Rendimiento Máximo Sostenible (RMS) -todas las pesquerías debían explotarse de acuerdo al RMS para el 2020, meta que no se ha cumplido- y la consideración de los impactos que tiene la pesca en el conjunto del ecosistema marino.

Para alcanzar dicha sostenibilidad ambiental, se contemplan varios **subsidios “beneficiosos”** que producen un efecto positivo tanto en la recuperación de los stocks pesqueros como en la conservación de los ecosistemas, como por ejemplo la minimización del impacto de la pesca en el medio marino, la protección y recuperación de la biodiversidad, mejorar el conocimiento de los ecosistemas y aplicar un buen régimen de control, vigilancia e inspección de las actividades pesqueras.

3. Previsión de los fondos FEMP en España

A continuación se presenta la previsión de financiación para el presente periodo FEMP 2014-2020 de cada una de las medidas evaluadas en este informe consideradas como “dañinas” (Tabla 2) y “beneficiosas” (Tabla 3).

Tabla 2. Previsión de financiación para las medidas dañinas evaluadas. Elaboración propia a partir de datos del informe de ejecución 2018.

	Financiación prevista para 2014-2020¹	% Financiación prevista respecto al total²
Paralización temporal	39.880.034	2,77 %
Paralización definitiva	118.053.966	8,21 %
Compra de barcos por jóvenes pescadores	7.639.812	0,53 %
Reemplazo o modernización de motores	6.422.256	0,45 %
Inversiones productivas en la acuicultura	122.898.175	8,54 %
TOTAL SUBSIDIOS PERJUDICIALES	294.894.243	20,50 %

¹. Dato extraído de la contribución pública total del plan financiero, que incluye FEMP y presupuesto nacional.

². Dato calculado respecto a la financiación total, que incluye FEMP y presupuesto nacional, (1.438.441.886 euros)

Tabla 3. Previsión de financiación para las medidas beneficiosas evaluadas. Elaboración propia a partir de datos del informe de ejecución 2018.

	Financiación prevista para 2014-2020 ¹	% Financiación prevista respecto al total FEMP ²
Protección y recuperación de la biodiversidad	75.249.163	5,23 %
Limitación del impacto de la pesca en medio marino	8.177.238	0,57 %
Recogida de residuos	8.722.619	0,61 %
Asociación entre investigadores y pescadores	25.685.483	1,79 %
Recopilación de datos	98.801.688	6,87 %
Control y ejecución	88.550.949	6,16%
Estrategias de desarrollo local/Diversificación	123.201.745	8,56 %
TOTAL SUBSIDIOS BENEFICIOSOS	428.388.885	29,78 %

- ¹. Dato extraído de la contribución pública total del plan financiero, que incluye FEMP y presupuesto nacional.
- ². Dato calculado respecto a la financiación total, que incluye FEMP y presupuesto nacional, ((1.438.441.886 euros)

4. Ejecución de los fondos FEMP en España

Debido a que la ejecución de los fondos FEMP puede alargarse hasta 2023 y que solo se disponen de datos de ejecución hasta 2018, se ha analizado la ejecución de cada medida del FEMP hasta el año 2018. Para ello, se han consultado diversos documentos, haciendo especial hincapié en la lista de beneficiarios¹⁰ actualizada a fecha 30 de junio de 2020 y publicada en la página web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) así como en los informes anuales de ejecución presentados por España a la Comisión Europea. Dicha lista contiene información sobre el nombre de los beneficiarios, nombre y resumen del proyecto, fecha de inicio y fin de la operación financiada, nombre de la prioridad y medida en base al Reglamento FEMP así como la contribución financiera del FEMP, entre otros.

¹⁰ Listado de beneficiarios del FEMP. Disponible [aquí](#)

En cuanto a la lista de beneficiarios, conviene destacar que en tal lista únicamente aparecen reflejadas las operaciones que han sido aprobadas y financiadas por parte de la Comisión Europea, siendo excluidas de la misma aquellas que aun habiéndose ejecutado y haberse financiado por el gobierno español, todavía está pendiente de recibir el pago por parte de la Comisión, y poder completar así el proceso para justificarlo como una acción financiada por el FEMP. Por tanto, conviene destacar que hay más operaciones ejecutadas hasta el 2018 de los que actualmente aparecen en la lista de beneficiarios.

En cuanto a los informes de ejecución, nos hemos centrado en el del año 2018¹¹, ya que es el que resume la ejecución acumulada hasta ese año. En cuanto al contenido financiero de dicho informe, para saber la cantidad de presupuesto aprobada para cada una de las acciones, se ha empleado el indicador de “Contribución pública total de las operaciones seleccionadas para la ayuda”, que incluye no solo la aportación propia del FEMP sino también la financiación pública estatal.

Por otro lado, se ha hecho una revisión de los indicadores seleccionados para alcanzar los objetivos marcados en las prioridades 1 (fomentar la pesca sostenible) y 3 (fomento aplicación PPC), considerándose que son insuficientes e inoportunos para llevar a cabo un buen seguimiento en el cumplimiento de las prioridades establecidas. Una síntesis del mismo se presenta en el siguiente cuadro, mientras que la revisión completa se puede consultar en el anexo I.

Selección de indicadores de resultado FEMP

Para la prioridad 1 (fomento pesca sostenible) se considera que la selección de indicadores es inadecuada. Por ejemplo, para reducir el impacto de la pesca en el ecosistema marino, el indicador seleccionado se centra en la eficiencia en el consumo de combustible, mientras que debería estar enfocado en la mejora de la selectividad de las artes de pesca.

Otro ejemplo es el equilibrio entre la capacidad pesquera y las posibilidades de pesca disponibles, para el cual uno de los indicadores es la variación de los beneficios netos, nuevamente relacionado con la rentabilidad de la actividad en lugar de reflejar, por ejemplo, la variación en el esfuerzo pesquero o en el número de poblaciones que alcanzan el Rendimiento Máximo Sostenible.

Hasta diciembre del 2018, se han aprobado un total de **4.873 proyectos en España**, que han supuesto una financiación pública total (tanto procedente del FEMP como de contribución

¹¹ Informe de ejecución 2018, disponible [aquí](#)

estatal) de **433 millones de euros**, que supone un 30% del total del presupuesto disponible para el actual periodo del FEMP (2014-2020).

A continuación se muestra la evaluación de las medidas subvencionadas según si se consideran beneficiosas o perjudiciales para la conservación del medio marino.

➤ Subsidios dañinos para la conservación del medio marino

Desde que la financiación FEMP comenzó en 2014 hasta el 2018, se han financiado un total de 2.010 operaciones por valor de 55 millones de euros cuyo impacto sobre el ecosistema marino se considera negativo (tabla 4).

Tabla 4. Subsidios considerados dañinos financiados por el FEMP en el periodo 2014-2018 y proporción sobre la previsión presupuestaria hasta el 2020. Elaboración propia a partir de los datos del informe de ejecución 2018.

	Operaciones realizadas 2014-2018	Financiación ejecutada 2014-2018 ¹	% Ejecutado respecto al previsto ²
Paralización temporal	1.558	5.117.712	12,83 %
Paralización definitiva	113	19.752.251	16,73 %
Compra de barcos por jóvenes pescadores	5	190.500	2,49 %
Reemplazo o modernización de motores	4	49.917	0,78 %
Inversiones productivas en la acuicultura	330	30.007.619	24,42 %
TOTAL	2.010	55.117.999	-

^[1] Dato extraído de la contribución pública total del apartado “aprobaciones”, que incluye FEMP y presupuesto nacional

^[2] Cálculo realizado a partir de la financiación prevista de la tabla 2.

A continuación, se analiza cada una y se expone brevemente la información más relevante que justifica su financiación en el Reglamento FEMP. En este sentido, conviene destacar que SEO/BirdLife no apoya de forma general ninguna de ellas.

- **Paralización temporal**

Según el artículo 33 del Reglamento FEMP, se podrán otorgar ayudas a la paralización temporal de las actividades pesqueras cuando se produzca alguna de las siguientes circunstancias:

- Cuando la Comisión o los Estados Miembros así lo establezcan por amenaza grave a la conservación de los recursos o de los ecosistemas marinos.
- Cuando no se renueven los acuerdos o protocolos de pesca con terceros países.
- Cuando se contemple en un plan plurianual en base a la PPC o en un plan de gestión según el Reglamento 1967/2006 sobre la explotación sostenible de los recursos del Mediterráneo.
- Cuando el cese temporal de las actividades pesqueras tenga lugar entre el 1 de febrero y el 31 de diciembre de 2020 como consecuencia del virus COVID-19, incluidos los buques que faenen al amparo de un acuerdo de colaboración de pesca sostenible.

Estas ayudas tendrán una duración máxima de 6 meses, salvo en el último caso, para el que no se especifica tiempo límite.

Desde el 2014 hasta el 2018, se ejecutaron en España **1.558 proyectos de paralización temporal**, lo que supuso la mitad del total de operaciones subvencionadas dentro de la prioridad 1 (Fomentar la pesca sostenible), que alcanzó una cifra de 3.105 acciones. En términos financieros, se subvencionaron en torno a **5 millones de euros** para este tipo de acciones, lo que supone alrededor de un 13% del total previsto para todo el periodo. Para el 2023, el Programa Operativo del FEMP (ver nota pie de página nº2) prevé que se aprueben 4.000 operaciones destinadas a esta medida.

No obstante, el informe de ejecución declara que ha habido una baja ejecución respecto a lo esperado, debido a “los estrictos condicionantes y requisitos” que debían cumplir los armadores y tripulantes, y al tener que encontrarse la flota en equilibrio respecto a las posibilidades de pesca. Este último requisito con frecuencia no se cumplía, dejando al margen de estas ayudas a muchos operadores, especialmente de la flota artesanal.

La financiación de esta medida es controvertida, puesto que aunque puede suponer un beneficio para la conservación de los recursos pesqueros y ecosistemas marinos a corto plazo, en la mayoría de los casos éste no es relevante, al establecerse con frecuencia las vedas espacio-temporales según criterios socioeconómicos y no por las necesidades biológicas de las especies, lo que hace que no se seleccionen los espacios o momentos idóneos para la regeneración de los recursos, sino que se asignan para períodos en los que los pescadores no habrían pescado de todos modos¹². De hecho, el reciente informe publicado por BirdLife y Seas At Risk¹³, concluye que las paradas temporales no han supuesto una reducción anual del esfuerzo pesquero, ya que en otros meses se aumentó dicho esfuerzo, siendo el cómputo global muy similar a años precedentes que no se beneficiaron de estas ayudas. En definitiva, estas subvenciones contribuyen a mantener una flota sobredimensionada que recibe un beneficio extra en el balance de gastos y ganancias que no aporta ningún impacto positivo al medio marino, por lo que se aconseja suprimir esta línea de financiación para el próximo FEMP 2021-2027.

- Paralización definitiva

El artículo 34 del Reglamento FEMP establece que se podrán otorgar ayudas para el desguace de buques pesqueros hasta el 31 de diciembre del 2017, siempre y cuando ese desguace estuviera contemplado en el programa operativo y cuando el segmento de flota no se encontrara en equilibrio con las posibilidades de pesca, tal y como contempla la PPC. De forma excepcional, dicho Reglamento establece que esta medida podría prorrogarse en el Mediterráneo occidental, si así lo estableciera el plan plurianual de conservación y explotación de especies demersales para esa región. Los armadores afectados suspenderán todas sus actividades de pesca. Sin embargo, el beneficiario puede registrar un nuevo buque pesquero trascurridos los 5 años desde la recepción de la ayuda.

Desde el 2014 hasta el 2018, en España se han otorgado **113 ayudas** a la paralización definitiva de actividades pesqueras, por un valor de casi **20 millones de euros**, lo que supone un 17% del total previsto para el periodo actual. Para el 2023, el programa operativo del FEMP recoge que se aprobarán 125 ayudas para esta medida.

Esta es otra medida controvertida, que debería eliminarse de los fondos, al no conseguir el objetivo de reducir la capacidad pesquera en la UE. El desguace de buques queda compensado por la actualización tecnológica de los barcos restantes, con la que consiguen mayor capacidad de captura. Además, en torno a esta medida hay una falta de claridad y transparencia así como

¹² Informe Especial Tribunal de Cuentas, nº 3/93. Disponible [aquí](#)

¹³ Informe de BirdLife y Seas At Risk sobre “El cese temporal debe acabar para siempre: cómo están impulsando estas subvenciones a la sobrepesca”. Disponible [aquí](#)

escaso control tanto en la aplicación como en el seguimiento de dichas subvenciones, que sustentan la idea de que es una medida que debería ser erradicada.

El Tribunal de Cuentas Europeo ha demostrado que este tipo de ayudas es ineficaz para lograr el objetivo de reducir el esfuerzo pesquero, de hecho puede llegar a agravarlo. En primer lugar, porque no existe una definición clara de qué derechos de pesca deben retirarse cuando se desguazan barcos con ayudas públicas, de forma que en algunos casos se retiran embarcaciones pero se mantienen las mismas posibilidades de pesca para el conjunto de la flota. Un ejemplo de ello es que la PPC contempla la retirada de la licencia y autorizaciones de pesca para los buques desguazados, y restan su capacidad pesquera del total europeo, pero no ocurre así con la asignación de cuotas de tales barcos¹⁴, sino que Estados Miembros como España o Dinamarca, siguen contando con las mismas posibilidades de pesca y reparten estas cuotas a otros buques. Esto no ocurre igual en todos los Estados Miembros, por ejemplo Polonia o Francia suspenden dichas cuotas.

De hecho, la Comisión Europea concluyó que estos instrumentos no son eficaces por no haber logrado la reducción del exceso de capacidad, con el consecuente efecto negativo en los recursos, a pesar de la alta dotación financiera asignada para ello¹⁵. Por su parte, el Tribunal de Auditores declaraba que a pesar de haber empleado 2,73 mil millones de euros desde 1994 hasta 2013 para el desguace de buques, la capacidad pesquera sigue incrementándose a un ritmo del 3% cada año¹⁶. Sin embargo, en número de embarcaciones, la tendencia es decreciente, tal y como se recoge en los informes de estadísticas pesqueras del MAPA¹⁷, en el cual se refleja que en 2010 había 11.116 buques registrados en España, mientras que en 2020 había 8884 embarcaciones, es decir, un 20% menos.

En segundo lugar, la falta de control existente tras la concesión de las ayudas impide comprobar una verdadera reducción del esfuerzo, y a menudo se ha detectado un uso inadecuado o perverso de este tipo de ayudas. Por ejemplo, se ha constatado buques que recibieron ayudas para el cese definitivo de actividades pesqueras que percibieron ayudas poco tiempo antes para la modernización de los buques. De hecho, más de mitad de los buques recibieron ambos tipos de ayudas en un periodo inferior a 5 años, e incluso hubo 10 buques que las percibieron con una diferencia de un año (ver nota 16).

¹⁴ Subsidiariedad en el sector pesquero español: Impacto y efectividad de la política comunitaria de pesca. Disponible [aquí](#)

¹⁵ Asociación Internacional de Economía Aplicada. Subsidiariedad en el sector pesquero español: Impacto y efectividad de la política comunitaria de pesca. Disponible [aquí](#)

¹⁶ European Commission, “CFP Reform – Transferable Fishing Concessions”. Disponible [aquí](#)

¹⁷ Informe estadísticas pesqueras MAPA [2010](#) y [2020](#).

- Compra de barcos por jóvenes pescadores

El Reglamento FEMP en su artículo 31 establece que se pueden otorgar ayudas a jóvenes pescadores para la primera adquisición de un buque, siempre y cuando éste tenga una eslora total inferior a 24 metros, sea destinado a la pesca marina, tenga entre 5 y 30 años de antigüedad y pertenezca a un segmento de flota que demuestre que la capacidad pesquera está en equilibrio con las posibilidades de pesca. Esta ayuda no podrá exceder el 25 % del coste de adquisición del buque pesquero, y en ningún caso será superior a 75.000 EUR por beneficiario.

Desde el 2014 hasta el 2018 se han concedido **5 ayudas** a jóvenes pescadores con un presupuesto total de **190.000 euros**, lo que supone un 2.5% del total previsto para esta medida.

El informe de ejecución del 2018 declara que la baja concesión de estas ayudas ha sido debida a que la mayor demanda era para la adquisición de buques de pesca artesanal, que se encuentra en gran parte de los casos en desequilibrio, y por tanto no puede acceder a la ayuda. Esto le ha pasado por ejemplo a Galicia, que no ha podido otorgar ninguna ayuda en esta línea.

La UE quiere motivar la renovación generacional, pero el único mecanismo que propone para conseguirlo es mediante la concesión de ayudas para obtener un barco pesquero. Sin embargo, debería estar centrado en potenciar otras medidas que favorezcan más y mejores oportunidades para los jóvenes, como mejorar la salud de los recursos pesqueros en el futuro para que la pesca vuelva a ser una actividad rentable, ofrecer formación a los pescadores, velar por su seguridad y por sus condiciones salariales, así como ofrecerles asesoramiento en innovación e investigación para llevar a cabo su actividad de forma respetuosa con el medio marino.

- Reemplazo o modernización de motores

El artículo 41 del Reglamento FEMP trata sobre la sustitución o modernización de motores principales o auxiliares (que deberán ser de igual o menor potencia en Kw), que podrán recibir ayudas si se demuestra que existe equilibrio entre la capacidad pesquera de la flota y las posibilidades de pesca disponibles. Dichos motores tienen que haber sido certificados oficialmente.

Entre el 2014 y el 2018, el gobierno español otorgó **4 ayudas** por valor de **50.000 euros**, representando 0.8% del total previsto para esta medida en todo el periodo.

Esta baja ejecución es debida principalmente a la situación de desequilibrio que sufren ciertos segmentos de flota, que ha conducido a denegar varias de las solicitudes de ayuda que iban dirigidas a estas medidas y también a que las inversiones que se financiaron a través de los fondos anteriores no son financierables en el presente periodo. Por esta razón, se han denegado muchas

ayudas, por ejemplo a Andalucía, que convocó ayudas para esta medida por valor de 532.000 euros, pero solo pudieron aprobar 2 proyectos cuyo valor no superaba apenas los 23.000 euros.

Esta es una medida que en sí no debería generar ningún inconveniente, ya que el reglamento establece que los nuevos motores sean de la misma o de menor potencia. Sin embargo, el principal problema radica en que los controles de potencia de motores han sido muy escasos, tal y como establece el Tribunal de Cuentas en su informe de control pesquero¹⁸, y no se verifica como se debería que los motores nuevos cumplan con la potencia máxima exigida, ya que, de lo contrario, puede conllevar a un aumento en la sobrepesca.

Por otro lado, los líderes políticos argumentan que uno de los principales motivos para otorgar esta financiación (junto con la renovación de la flota) es para mejorar la seguridad a bordo de las tripulaciones. Por este motivo, en lugar de financiar sustitución de motores para mejorar la seguridad a bordo, se insta a que se priorice la formación de tripulaciones, la adquisición de equipamiento y la mejora de los servicios de localización y rescate, entre otras.

- Inversiones productivas en la acuicultura

El artículo 48 del Reglamento FEMP trata sobre las inversiones productivas en la acuicultura, y establece que se podrán otorgar ayudas para diversificar la producción acuícola y las especies cultivadas, modernizar los centros acuícolas, las mejoras relacionadas con la salud y bienestar de los animales, para reducir el impacto negativo o potenciación de los efectos positivos en el medio ambiente, para incrementar la eficiencia energética, para recuperar estanques o lagunas acuícolas mediante la eliminación de lodo, o para reducir la cantidad de agua, productos químicos, antibióticos y otros medicamentos mejorando la calidad del caudal de salida, entre otras cuestiones.

Entre el 2014 y el 2018 se concedieron **330 ayudas** para inversiones productivas en la acuicultura (destinadas para la adquisición de embarcaciones, construcción de nuevas instalaciones o modernización del equipamiento), por un valor de **30 millones de euros**, suponiendo el mayor presupuesto dentro de la prioridad 2 (fomentar la acuicultura sostenible) e incluso siendo una de las medidas más financiadas del FEMP. Si se compara con la financiación total prevista para esta medida en este periodo, se ha ejecutado el 24%. Por otro lado, para el 2023 el programa operativo prevé que se destinen 650 ayudas para las inversiones productivas en acuicultura.

La acuicultura se ve a menudo como una solución para satisfacer el aumento de la demanda mundial que no puede ser abastecida tan solo con la pesca extractiva. Sin embargo, este

¹⁸ Informe del Tribunal de Cuentas sobre el control pesquero, disponible [aquí](#)

argumento queda lejos de la realidad, pues por ahora la acuicultura tiene múltiples impactos sobre el medio ambiente, y dista de aportar un producto sostenible a los mercados. Por este motivo, aunque se puedan financiar medidas para la mejora de su sostenibilidad, tal y como está planteada hoy en día es una actividad que se aleja de ser medioambientalmente responsable. primer lugar, ello se debe a que la mayoría de explotaciones acuícolas se dirigen al cultivo de especies carnívoras, que necesitan proteína animal (de pescado) para crecer. Así, la presión pesquera se traslada de las especies cultivadas, más cotizadas, a especies de niveles tróficos inferiores, que sirven de alimento de forma directa o indirecta (en este último caso, en forma de piensos y harinas de pescado). Además, la relación entre pescado capturado para alimento y el pescado cultivado suele ser elevada, de hasta 10-15 veces más en el caso de grandes carnívoros como los atunes. Otros problemas asociados incluyen la propagación de patógenos y enfermedades infecciosas por las altas densidades dentro de las jaulas, que puede llegar a especies silvestres de forma directa o a través de predadores como aves u otras especies; la contaminación de la columna del agua y del fondo como consecuencia de los tratamientos químicos que realizan en las granjas y el aumento de la acumulación y deposición de desechos orgánicos; el escape de especies introducidas o de especies modificadas genéticamente; la destrucción o degradación de hábitats costeros para instalar las jaulas e infraestructura asociada; entre otros aspectos que hacen que esta actividad se aleje de la sostenibilidad y, por tanto, no recomendamos que continúe en el futuro.

➤ **Subsidios beneficiosos para el medio marino**

Según el análisis de los proyectos subvencionados con el FEMP en España entre 2014 y 2018, se han destinado en torno a **168 millones de euros** a proyectos que pueden contribuir a la sostenibilidad de la pesca y la recuperación de los ecosistemas y biodiversidad marina (Tabla 5).

Tabla 5. Subsidios considerados beneficiosos financiados por el FEMP en el periodo 2014-2018 y proporción sobre la previsión presupuestaria hasta el 2020. Elaboración propia a partir de los datos del informe de ejecución 2018.

	Operaciones realizadas 2014-2018	Financiación atribuida 2014-2018 ¹	% Ejecutado respecto al previsto ²
Protección y recuperación de la biodiversidad	343	43.926.291	58,37 %
Limitación del impacto de la pesca en medio marino	40	746.394	9,13 %
Recogida de residuos	139	243.148	2,79 %
Asociación entre investigadores y pescadores	21	1.606.152	6,25 %
Recopilación de datos	3 ^[3]	44.388.754	44,93 %
Control y ejecución	2 ^[3]	31.959.367	36,09 %
Estrategias de desarrollo local/Diversificación	513	44.891.237	36,44 %
TOTAL	1.059	167.761.343	-

^[1] Dato extraído de la contribución pública total del apartado “aprobaciones”, que incluye FEMP y presupuesto nacional

^[2] Cálculo realizado a partir de la financiación prevista de la tabla 2.

^[3] Nota aclaratoria: El número de operaciones asociadas tanto a la recopilación de datos como al control de las actividades pesqueras reflejan grandes expedientes que se desglosan en múltiples proyectos llevados a cabo principalmente por la administración.

FINANCIACIÓN OTORGADA POR LA FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD

La Fundación Biodiversidad fue designada Organismo Intermedio de Gestión (OIG)¹⁹ en noviembre del 2016, y se encarga de gestionar y ejecutar para el presente periodo **20,5 millones de euros** desde enero del 2017 hasta el 31 de diciembre del 2023 a través del Programa pleamar²⁰. A pesar de la financiación que ha otorgado a diversas entidades en el marco del presente reglamento, todavía esos proyectos no son considerados como proyectos financiados por el FEMP (y, por tanto, no aparecen en la lista de beneficiarios), debido a que no se ha producido aún el pago por parte de la Comisión, requisito indispensable para que sea una medida reconocida como financiada por el FEMP. Por otro lado, cabe destacar que su página web proporciona información mucho más detallada que la del MAPA, más clara y mejor organizada sobre cada una de las operaciones subvencionadas.

En cuanto a la convocatoria del Programa Pleamar de la Fundación Biodiversidad del 2017²¹, se otorgaron **43 ayudas** por un valor de **2,5 millones de euros** a diferentes organismos como universidades, ONGs, institutos tecnológicos o de investigación, u otras entidades, en la que también había presente alguna asociación del sector pesquero. La mayoría de ellas se centran en la conservación, restauración o protección de espacios marinos o ecosistemas, y se ejecutaron principalmente en 2018. Por citar algunos de ellos, hay algunos que persiguen la conservación de aves marinas y la reducción del bycatch de estas especies, la ordenación, conservación y gestión áreas protegidas, o la recopilación de datos, entre otros. Un total de 16 proyectos enfocaban su ámbito de aplicación en espacios **Red Natura 2000** o áreas marinas protegidas, suponiendo una financiación de unos **977.000 euros**.

En cuanto a la convocatoria del Programa Pleamar de la Fundación Biodiversidad del 2018²², se concedieron **44 proyectos** con una contribución financiera del FEMP de unos **3 millones de euros**. Analizando los proyectos concedidos, se puede decir que la mayoría fueron destinados a mejorar la conservación de espacios y especies, a mejorar la selectividad de las artes de pesca, a reducir el bycatch, a recoger residuos en el mar y a proyectos de acuicultura sostenible. En total, 23 proyectos se centraron en espacios **Red Natura 2000** o en **áreas marinas protegidas**, representando un presupuesto global de **1,4 millones de euros**.

A continuación, se analiza cada una de las medidas consideradas beneficiosas financiadas por el FEMP y se expone brevemente la información más relevante que justifica su financiación por el Reglamento FEMP. En este sentido, conviene destacar que SEO/BirdLife apoya todas ellas, salvo aquellas consideradas como neutras por no producir un claro beneficio en el medio marino o que se consideran que no deberían haberse financiado al amparo de este reglamento.

¹⁹ Lista Organismos Intermedios de Gestión. Disponible [aquí](#)

²⁰ Programa Pleamar de la Fundación Biodiversidad. Disponible [aquí](#)

²¹ Resolución convocatoria del Programa Pleamar de 2017. Disponible [aquí](#)

²² Resolución convocatoria del Programa Pleamar de 2018. Disponible [aquí](#)

- Protección y recuperación de la biodiversidad

El Reglamento FEMP en su artículo 40 habla sobre el fomento de la protección y recuperación de la biodiversidad y de los ecosistemas marinos. En esta materia, se podrán conceder subvenciones para:

- La recogida de residuos en el mar, tales como artes de pesca perdidos u otros desechos marinos por parte de los pescadores.
- La construcción, montaje o modernización de instalaciones destinadas a proteger la fauna y flora marinas.
- La contribución a una mejor gestión o conservación de los recursos biológicos marinos.
- El aumento de la sensibilización hacia la protección y recuperación de la biodiversidad marina, con la participación de los pescadores.
- La gestión, recuperación y seguimiento de las áreas de la Red Natura 2000 o de las zonas marinas protegidas contempladas en la Directiva marco de estrategia marina.

Dentro de esta medida, el informe de ejecución refleja que se han otorgado **343 proyectos** desde el 2014 hasta el 2018, que han supuesto una financiación pública de casi **44 millones de euros**, otra de las medidas que más financiación han recibido de todo el FEMP, representando un 58% del total previsto para esta medida.

De los 343 proyectos, solo 180 operaciones aparecen en la lista de beneficiarios mencionada anteriormente, que representan una financiación de 23.658.212 euros, debido a que las restantes todavía no se pueden declarar como operaciones financiadas por el FEMP, al estar pendientes de pago por parte de la Comisión.

Según el programa operativo, para el 2023 se prevé que se aprueben en total 400 operaciones para esta medida, lo que supone tan solo 57 ayudas más que las otorgadas hasta 2018. Sin embargo, si se considera que la ejecución será mayor en los próximos años, este número es probable que sea mayor del esperado.

La inmensa mayoría de las operaciones adjudicadas han sido a Cofradías de Pescadores (tabla 6) lo que pone de manifiesto un interés del sector por promover la conservación y recuperación de la biodiversidad. Sin embargo, sorprende ver que estos proyectos no especificaban ningún resumen detallado o incluso ningún nombre del proyecto, sino que añadían objetivos generales como “plan de cogestión en zonas marisqueras”, “gestión y conservación de los recursos”, “gestión sostenible de ecosistemas”, e incluso en algunos casos no se añadía nada al respecto,

dejando constancia de la falta de claridad y transparencia en la información, que impide poder hacer una valoración de su verdadera contribución a la protección y recuperación de la biodiversidad.

Además, la escasa información accesible de algunos de estos proyectos hace pensar que deberían haberse otorgado en otra categoría de ayudas del FEMP y no para la protección de la biodiversidad, ya que hacen mención a la producción de organismos marinos, a la gestión, control y vigilancia de bancos marisqueros o actividades extractivas, formación de personas, asistencia técnica o sensibilización para la recogida y reciclaje.

Tabla 6. Operaciones financiadas para la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas marinos. Elaboración propia a partir de datos presentes en la lista de beneficiarios del FEMP.

Entidad	Número de proyectos concedidos	Financiación FEMP
Cofradías Pescadores	164	5.336.088
Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía	2	346.454
Ayuntamiento de Vandellós L'Hospitalet de L'Infant	1	14.597
Fundació Universitat Rovira i Virgili (URV)	2	41.309
Instituto Español de Oceanografía (IEO)	1	45.000
Secretaría General de Pesca	7	8.108.478
Xunta de Galicia	4	1.622.556
Total	181	15.514.482,11

Como se puede observar en la tabla, 164 operaciones de las 181 de la lista de beneficiarios fueron destinadas a cofradías de pescadores, principalmente de Galicia, para la protección y restauración de la biodiversidad marina, representando en total una financiación de 5,3 millones de euros. El resto de entidades financiadas, han tenido un número reducido de operaciones y un bajo presupuesto, salvo la Secretaría General de Pesca que ha obtenido la mayor partida presupuestaria. Por citar algunos ejemplos, la Fundación URV al que se le han concedido 2 proyectos, uno para monitorear el impacto de la instalación de un biotopo marino en un espacio Red Natura 2000, por un valor de tan solo 8.400 euros y otro para cartografiar fanerógamas marinas en otra zona Red Natura 2000, por valor de 33.000 euros. Otro de los beneficiados que

han realizado proyectos de conservación ha sido el Instituto Español de Oceanografía (IEO), que hizo un seguimiento de praderas de fanerógamas y cambio climático en la región de Murcia, por valor de 45.000 euros. La Secretaría General de Pesca (SGP) solicitó varios proyectos destinados al mantenimiento, protección, seguimiento y divulgación de reservas marinas gestionadas por la misma. Sin embargo, se considera escaso tanto el número de proyectos como la financiación otorgada a las diferentes entidades que no forman parte del sector pesquero.

Con la escasa información disponible en la lista de beneficiarios no es posible analizar con detalle cada uno de los proyectos subvencionados así como su contribución global para la conservación y recuperación de la biodiversidad marina. Se considera que el apartado de “resumen” de la operación subvencionada debería ser más completo de lo que es en la actualidad o, en su defecto, añadir un enlace web donde se pueda consultar todos los detalles del proyecto subvencionado.

Por otro lado, conviene destacar el informe realizado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) en marzo del 2020 sobre el **Marco de Acción Prioritaria (MAP)** para la Red Natura 2000 para el periodo 2021-2027²³ de la Administración General del Estado, encargada de gestionar la Red Natura 2000 que sea exclusivamente marina, es decir, que no tenga vínculo con algún otro espacio protegido terrestre. En él, se identifican las prioridades de la Red Natura 2000 española, entre los cuales se encuentran el seguimiento y la conservación de las especies de Directiva Hábitats y Aves, así como la investigación y eliminación de los riesgos que enfrentan, como la reducción de las capturas accidentales de aves, tortugas y mamíferos protegidos) y planifica los fondos disponibles de la UE para lograr los objetivos de conservación de estos lugares. Dicho informe refleja que fueron dotados de los fondos FEMP **24 millones de euros para la Red Natura 2000 marina** y que apenas se han gastado 3,8 millones, lo cual deja en evidencia el déficit que presenta la financiación para la conservación y el mantenimiento del buen estado ambiental de estos espacios naturales protegidos.

Por tanto, con la información disponible resulta difícil estimar el grado de contribución de estos proyectos a la restauración y protección de los ecosistemas y biodiversidad marina. Sin embargo, se constata que la financiación de esta medida debe incrementarse en el próximo fondo, con el fin de cumplir con los objetivos marcados por el MAP tanto para espacios protegidos como para los que no lo están y se encuentran en un estado desfavorable de conservación.

²³ Marco de Acción Prioritaria para la Red Natura 2000 de la Administración General del Estado para 2021-2027. Disponible [aquí](#).

- **Limitación del impacto de la pesca en el medio marino y recogida de residuos**

El Reglamento FEMP en su artículo 38 fomenta la reducción del impacto de la pesca en el medio marino, la eliminación progresiva de los descartes y promueve la transición a una explotación sostenible de los recursos. Por tanto, en este contexto se financia:

- Equipos que ayuden a aumentar la selectividad por tallas o especies.
- Equipos u operaciones a bordo que eliminen los descartes.
- Equipos u operaciones que reduzcan o eliminen los efectos de las actividades pesqueras en el ecosistema o fondo marino.
- Equipos que protejan las artes de pesca y sus capturas de los mamíferos y las aves protegidos por la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats o por la Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de aves silvestres.

Del año 2014 al 2018 se subvencionaron **40 operaciones** para la limitación del impacto de la pesca en el medio marino, por un valor de unos **746.000 euros**, lo que supone un 9% del total previsto para esta medida.

La mayoría de las ayudas fueron destinadas a mejoras en los artes de pesca con el fin de mejorar la selectividad de los mismos o limitar su impacto en el medio marino. Por otro lado, cabe destacar la organización de 2 campañas dirigidas a aumentar la selectividad mediante la prueba de dispositivos ubicados en la red en artes de arrastre así como estudios de comportamiento y supervivencia de algunos stocks descartados.

Sin embargo, se aprecia una parte importante de las ayudas (en torno a 10) que no especifican el objetivo de la ayuda, por lo que no se puede saber para qué fin fue dirigida esa subvención. Otras operaciones especifican la mejora en el arte pero sin mencionar el objetivo que persigue la misma, por lo que se desconoce si es para mejorar la selectividad de tallas o de especies, para reducir el impacto en el medio marino, o sencillamente para mejorar la operatividad del arte.

Por otro lado, hay unas 4 ayudas para la monitorización de las especies capturadas y otras 4 ayudas para la mejora en la eficiencia energética, la cual se considera que no debería subvencionarse al considerarse como un subsidio perverso, y menos al amparo de esta medida.

En cuanto a la recogida de residuos, se otorgaron **139 ayudas** por valor de unos **243.000 euros**, representando casi un 2.8% del total previsto para todo el periodo.

Respecto a esta medida, sorprende que todas las proyectos subvencionadas salvo 2 fueron destinadas a empresas armadoras pertenecientes a la Cofradía de Pescadores de Murcia, para llevar a cabo operaciones de recogida de residuos por parte de estos barcos. Cada una de las ayudas rondaba desde los 80 euros a los 200 euros. Por otro lado, la Xunta de Galicia percibió 2 ayudas, una de las cuales fue la más importante desde el punto de vista económico (unos 28.000 euros) para la Fundación CETMAR, que llevaba a cabo un proyecto de recogida de residuos para la recuperación y protección de la biodiversidad marina.

Por tanto, se considera escaso tanto el número de proyectos otorgados a esta medida como el presupuesto de las subvenciones destinadas a este fin. De ser más elevado, se podría contribuir en mayor medida a la limpieza local de los mares.

- Asociación entre investigadores y pescadores

El artículo 28 del Reglamento FEMP trata sobre la asociación entre investigadores y pescadores y la transferencia de conocimientos, pudiendo otorgar ayudas para la creación de redes o acuerdos de asociación entre organismos científicos independientes y pescadores, las actividades realizadas en el marco de estas redes o acuerdos, dentro de las cuales se encuentran la recopilación de datos y actividades de gestión, estudios, proyectos piloto, la difusión de conocimientos y resultados de investigaciones, seminarios y mejores prácticas.

Entre el 2014 y el 2018 se otorgaron **21 ayudas** a este fin, por un valor de **1.600.000 euros**, lo que supone un 6% del total previsto para esta medida.

Entre los destinatarios de las ayudas, se encuentran el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el Instituto Español de Oceanografía (IEO) y varias universidades públicas, entre otros. Entre los proyectos subvencionados destacar la transferencia de conocimientos del estado biológico de algunos stocks, la incorporación de observadores a bordo, la creación de materiales para el sector o estudiar los efectos de la declaración de una reserva marina. Se insta a que estas ayudas sigan fomentándose en el futuro, ya que las sinergias entre investigadores y pescadores pueden ser muy constructivas y eficaces para buscar soluciones conjuntamente hacia una mejor explotación y conservación de los recursos y ecosistemas.

Esta cantidad se considera insuficiente en el contexto actual, donde es esencial una colaboración más estrecha entre investigadores y pescadores que trabajen juntos por mejorar la sostenibilidad de las actividades pesqueras.

- Recopilación de datos

La recopilación de datos queda recogida en el artículo 77 del Reglamento FEMP, pudiendo subvencionarse al amparo de este artículo la recopilación, gestión y uso de datos a efectos de análisis científicos y aplicación de la PPC, los programas nacionales, transnacionales y subnacionales plurianuales de poblaciones cubiertas por la PPC, la observación en el mar de la pesca comercial y recreativa, incluida la observación de las capturas accidentales de organismos como mamíferos y aves marinos, las campañas científicas de investigación en el mar, las reuniones de organizaciones regionales de ordenación pesquera u otras de organismos internacionales sobre el asesoramiento científico, la mejora de los sistemas de recopilación y de gestión de datos, así como la aplicación de estudios piloto.

Hasta el 2018 se han financiado operaciones por valor de **44 millones de euros**, lo que representa un 45% del total previsto para esta medida en el presente periodo.

En este sentido, conviene destacar que aunque el informe de ejecución presenta que se financiaron 3 ayudas, ésta corresponde a 3 amplios expedientes que comprenden a su vez numerosas operaciones, motivo por el cual en la lista de beneficiarios aparece un mayor número de acciones subvencionadas.

Por mencionar alguna de estas operaciones, 3 ayudas fueron otorgadas a la Comunidad Autónoma de Murcia para estudio de la pesca recreativa, 2 ayudas a la Generalitat de Cataluña para un programa de recopilación de datos que permita mejorar la gestión pesquera. Otras ayudas se concedieron a la Comunidad de Asturias para varios proyectos, como muestreo de especies, adquisición de equipos para el seguimiento de especies, estimas del stock, creación y mantenimiento de bases de datos, entre otras. AZTI también recibió varios proyectos para la contratación de personal para determinadas campañas, para la subvención de viajes o material fungible, observadores a bordo, muestreos en puertos o seguimiento de pesca recreativa. El IEO también fue uno de los principales finanziadores de esta medida, percibiendo fondos para la asistencia a reuniones (es el organismo científico encargado de representar a España en los foros internacionales en el ámbito marino), para personal para hacer muestreos, para el coste de los barcos encargados de las campañas científicas, entre otros. La Secretaría General de Pesca también llevó a cabo operaciones en base a estas ayudas para campañas científicas para estimar la abundancia y biomasa de especies o caracterización de ecosistemas.

Finalmente, se ha constatado que dentro de la medida “Servicios de Asesoramiento”, independiente de “Recopilación de datos”, también se han otorgado ayudas para este fin,

destacando algún proyecto de cofradías de pescadores para la contratación de un biólogo para recopilar datos.

La recopilación de datos es una de las medidas más importantes para lograr la sostenibilidad de las pesquerías y la compatibilidad de éstas con la conservación de especies y ecosistemas. Por tanto, se insta a que se siga trabajando en este aspecto y que lleven a cabo un mayor número de iniciativas al respecto.

Por otro lado, conviene destacar el plan de trabajo presentado por España para el periodo 2017-2019 a la Comisión Europea²⁴ dentro del ámbito del Reglamento (UE) 2017/1004 que establece un marco comunitario para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero, donde se recogen los datos que contribuyen al asesoramiento científico en la gestión sostenible de los recursos, en el cual se evidencia una escasez e incoherencia en la información reflejada. Un ejemplo de ello son resultados del estudio piloto del 2018 sobre captura incidental de mamíferos marinos, tortugas y aves en el Mediterráneo, en el cual los observadores no reportaron ninguna presencia de mamíferos marinos o aves capturadas en arrastreros, sin embargo, en los anexos de dicho informe se muestran resultados distintos, llevando a confusión no solo porque no es congruente con lo mencionado en el informe, sino también porque se tratan de datos cualitativos de afirmación o negación de los eventos de capturas accidentales y no cuantifican el número de eventos que se producen o a cuantas especies o individuos afecta, haciendo difícil el análisis sobre la contribución de estos datos al programa nacional. Por lo tanto, se insta a que se apruebe un protocolo estandarizado y riguroso para la recogida de datos sobre las capturas accidentales, usando como referencia el de la Comisión de Gestión de Pesca del Mediterráneo (CPGM)²⁵.

Con la ausencia de información detectada, se deduce que este programa es aún deficiente y que necesita un mejor protocolo de recolección y gestión de los datos así como un mayor impulso, al ser una de las medidas claves para lograr la sostenibilidad de las pesquerías y la recuperación del buen estado ambiental de los recursos y ecosistemas.

- Control y ejecución

El artículo 76 del Reglamento FEMP trata sobre el control, inspección y vigilancia de la Unión. Al amparo de este artículo podrán financiarse, entre otras cuestiones:

- La compra, instalación y desarrollo de tecnología, incluido los equipos y programas informáticos, sistemas de localización de buques (SLB), sistemas de circuito cerrado

²⁴ Plan de trabajo sobre la recopilación de datos de España, 2017-2019. Disponible [aquí](#).

²⁵ Marco recopilación de datos de la CPGM. Disponible [aquí](#).

de televisión (cámaras CCTV) y redes informáticas para la recopilación, gestión, análisis e intercambio de datos pesqueros, los sistemas de identificación automática (AIS), así como los que sean necesarios para garantizar la trazabilidad de los productos de pesca y acuicultura.

- La aplicación de programas destinados al análisis e intercambio de datos entre Estados miembros, incluida la creación y gestión de bases de datos regionalizadas.
- La modernización y compra de embarcaciones, aeronaves y helicópteros de patrulla que se destinen al control de la pesca al menos el 60 % del total de su tiempo, así como la compra de otros medios de control, como los aparatos para medir la potencia del motor y equipos de pesaje.
- Los programas de formación e intercambio de información y buenas prácticas entre el personal encargado de las tareas de seguimiento, control y vigilancia de las actividades pesqueras de los Estados miembros así como la organización y participación en reuniones para favorecer la interpretación de la normativa de la Unión.
- Iniciativas dirigidas a sensibilizar a los pescadores y a otras partes interesadas, como inspectores de pesca y público en general.

Hasta diciembre del 2018 se financiaron operaciones para control por valor de casi **32 millones de euros**, representando un 36% del total previsto para esta medida.

En este caso ocurre lo mismo que para la recopilación de datos, aunque el informe de ejecución exponga que se han financiado 2 operaciones, éstas se refieren en realidad a 2 amplios expedientes que engloban numerosas acciones, que son las que se reflejan en la lista de beneficiarios (aparecen un total de **93 ayudas**). Entre los destinatarios, se encuentran tanto el gobierno nacional como varios autonómicos así como cofradías de pescadores. Por poner algunos ejemplos, se subvencionaron por parte de los dos primeros en torno a 20 proyectos para la adquisición de material (prismáticos, drones, vehículos terrestres, embarcaciones motoras, etc.) para mejorar el control de las actividades pesqueras; unas 8 ayudas fueron destinadas para la instalación de cajas verdes (el equivalente al Sistema Localizador de Buques que el Gobierno de Andalucía ha instalado a su flota pesquera artesanal) o el Sistema de Identificación Automática (más conocido por sus siglas en inglés AIS); en torno a 25 ayudas fueron destinadas a mejorar el control del desembarque y trazabilidad; 6 operaciones fueron dirigidas para impulsar o renovar la certificación ISO de algunas cofradías de pescadores. Por su parte, la Secretaría General de Pesca recibió 16 subvenciones enfocadas a mejorar sistemas informáticos, bases de datos y la transmisión de los mismos por parte de los buques pesqueros.

Se considera que el gasto asociado al control, inspección y vigilancia de las actividades pesqueras tiene un impacto muy positivo, al considerarse imprescindible para acabar con la pesca ilegal y cumplir con los objetivos de la PPC. Se requiere más información para poder realizar un análisis más exhaustivo sobre la contribución que ha supuesto estos fondos al cumplimiento de los objetivos de control, entre los cuales destacan la obligación de desembarque. No obstante, con los datos disponibles se considera que este programa debe seguir reforzándose, al ser clave para lograr la sostenibilidad ambiental, social y económica de las pesquerías y ecosistemas.

- Estrategias de desarrollo local

El artículo 60 del Reglamento FEMP trata sobre las estrategias de desarrollo local con fines de diversificar la actividad en las comunidades costeras, que persiguen:

- Potenciar la participación de los sectores de la pesca y la acuicultura en el desarrollo sostenible de las zonas pesqueras y acuícolas costeras y de interior.
- Garantizar que las comunidades locales aprovechen las posibilidades que ofrece el desarrollo marítimo, costero y de aguas interiores y se beneficien de ellas.

Dichas estrategias serán coherentes con las necesidades detectadas en la zona y con las 6 prioridades de la Unión. Las estrategias podrán centrarse en el sector pesquero o ser más amplias y destinarse a la diversificación de las zonas pesqueras. Conviene destacar que este tipo de ayudas suelen concederse a los Grupos de Acción Local del sector Pesquero (GALP), que son redes de colaboración u organismos de dinamización de zonas costeras que actúan como intermediarios con los OIG.

Desde el 2014 al 2018 se han otorgado un total de **513 ayudas** por un valor de casi **45 millones** de euros, lo que representa un 36% del total previsto para todo el periodo.

Se han detectado subvenciones consideradas como positivas para la diversificación de las actividades de las comunidades costeras. Entre algunos de los ejemplos positivos, cabe destacar la creación o mejora en el equipamiento de museos náutico-pesqueros de algunas comunidades, el impulso de proyectos ecoturísticos con potencial en la región, actividades de divulgación y sensibilización marina, así como la organización de ferias, exposiciones o jornadas marineras.

Por otro lado, hay proyectos subvencionados cuya relación con estos fondos, y en particular con este artículo, es bastante cuestionable. Algunos ejemplos destacados es la creación de una lavandería por valor de 30.000 euros o la apertura de unos apartamentos en primera línea de

playa por valor de 18.000 euros, operaciones que se consideran que quedan fuera de contexto respecto a la finalidad de estos fondos.

Se considera importante esta línea de subvenciones para ayudar a las comunidades costeras a diversificar sus economías, y muchos de los proyectos han sido destinados a tal fin y son los que deberían fomentarse en el futuro, especialmente en aquellos casos en los que al mismo tiempo se fomenta el conocimiento del medio ambiente y la apuesta por la sostenibilidad, como puede ser el caso del ecoturismo. Sin embargo, se considera que debería haber una mejor selección en la concesión de estas ayudas, para que cualquier tipo de proyecto no pueda ser subvencionado al amparo de este reglamento.

➤ **Subsidios destinados a la flota artesanal**

Se constata una baja ejecución de los fondos destinados a la flota artesanal respecto al total para todas las medidas analizadas anteriormente (5.8 millones respecto a un total de 320 millones de euros), tanto de subsidios dañinos como positivos para el medio marino (tabla 7). Simplemente ha habido 2 medidas en las que dicha flota ha protagonizado gran parte de los fondos asignados: las ayudas para jóvenes pescadores, que fueron todas concedidas a dicha flota; y la sustitución de motores, en las que el 80% fue destinada a la flota artesanal. Sorprende especialmente la baja ejecución en proyectos para la protección de la biodiversidad (un 2% de los expedientes que representan un 3.12% del presupuesto global para esta medida) así como para la limitación del impacto de la pesca en el medio marino (un 6% de expedientes). También cabe destacar que las estrategias de desarrollo local fueron desempeñadas principalmente por la flota industrial (un 95% del total de los expedientes), así como el 100% de las ayudas de inversiones productivas en acuicultura.

Tabla 7. Expedientes y presupuesto aprobado para la flota artesanal respecto al total. Datos proporcionados por la Secretaría General de Pesca.

MEDIDA	NUMERO DE EXPEDIENTES DE FLOTA ARTESANAL	TOTAL EXPEDIENTES FONDO	% ARTESANAL SOBRE TOTAL EXPEDIENTES	PRESUPUESTO APROBADO FEMP PARA FLOTA ARTESANAL	TOTAL APROBADO FONDO ²⁶	% ARTESANAL APROBADO FEMP SOBRE TOTAL*
Paralización temporal de actividades pesqueras	700	1906	37%	1.069.768	6.151.141	17,39
Paralización definitiva de actividades pesqueras	56	119	47%	1.828.915	20.402.543	8,96
Apoyo inicial a jóvenes pescadores	8	8	100%	166.312	518.500	32,08
Sustitución o modernización de motores	4	5	80%	23.802	219.809	10,83
Inversiones productivas en la acuicultura	0	344	0%	0	82.021.508	0,00
Protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas marinos	9	361	2%	1.397.001	44.790.904	3,12
Limitación del impacto de la pesca en el medio marino y adaptación de la pesca a la protección de especies	3	53	6%	7.732	1.938.106	0,40
Recogida de residuos	0	212	0%	0	343.415	0,00
Asociación entre investigadores y pescadores	8	23	35%	146.156	1.666.963	8,77
Recopilación de datos	3	567	1%	25.735	61.261.776	0,04
Control y ejecución	0	93	0%	0	25.481.498	0
Aplicación de estrategias de desarrollo local participativo	35	677	5%	1.175.334	76.038.886	1,55
Total Artesanal para estas medidas	826	4.368		5.840.759	320.835.054	

*Este dato se calcula en base al total del presupuesto de cada medida, que incluye no solo la partida presupuestaria del FEMP, sino también la procedente de las administraciones públicas y del propio beneficiario.

Teniendo en cuenta que la flota española se estructura mayoritariamente como flota artesanal (el 71,64% de los buques son barcos de menos de 12 metros de eslora, mientras que un 19,97% ocupan el tramo de 12-24m y un 8'39% tienen más de 24 metros de eslora²⁷), y que aproximadamente **de los 31.740 empleos** que había en el sector de la pesca en 2018, unos **11.700 son de pesca artesanal**²⁸ (considerada como barcos de eslora igual o inferior a 12 metros) se considera que la ejecución financiera para la flota artesanal ha sido muy baja en el periodo considerado respecto a la industrial (figura 1).

²⁷ informe anual de la actividad de la flota pesquera española en el año 2020. Disponible [aquí](#)

²⁸ Estadísticas MAPA sobre empleo en pesca marítima por ubicación y estratos. Disponible [aquí](#)

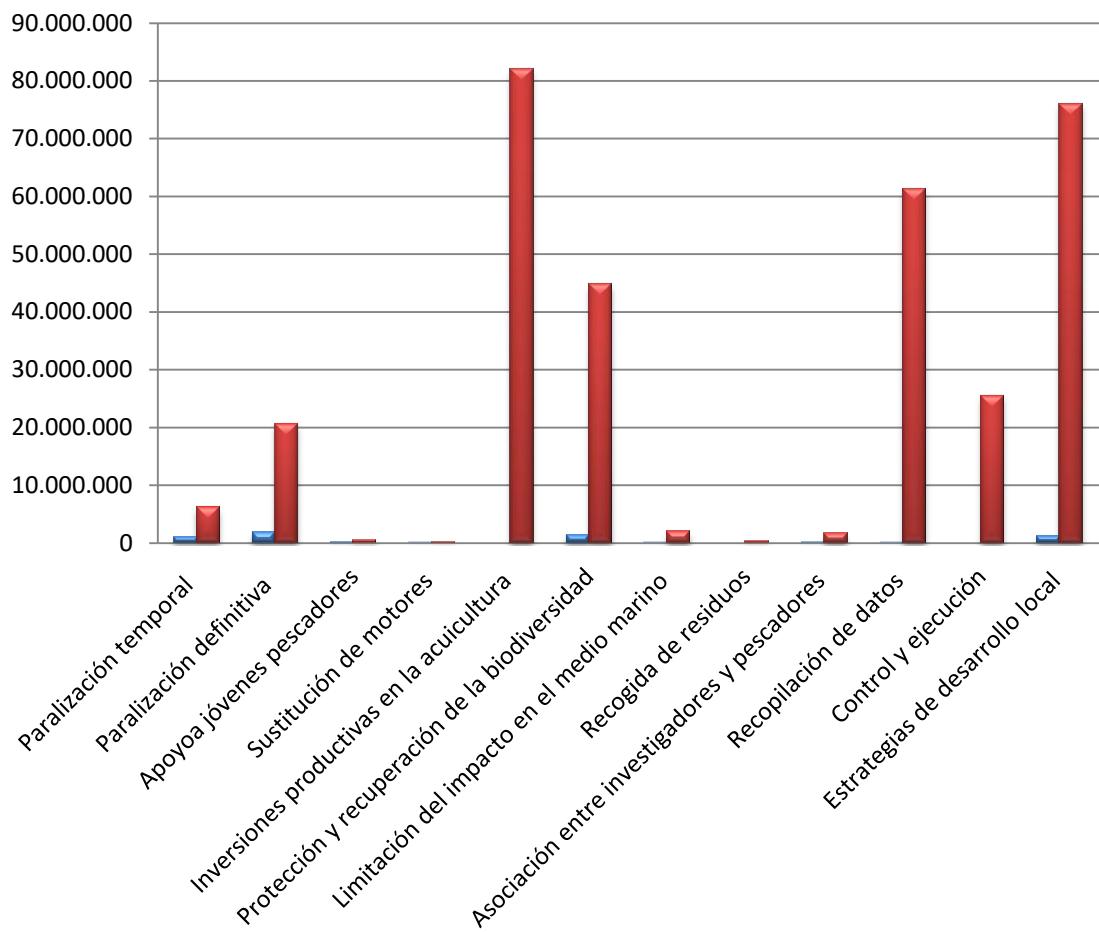


Figura 1. Financiación atribuida a flota artesanal (columnas en azul) respecto al total (columnas en rojo).

La flota artesanal es muy relevante desde el punto de vista social y también económico, y es la que comúnmente presenta más dificultades para ejercer su actividad, entre las cuales se encuentra el acceso a las cuotas, y por tanto, necesita más ayuda, tanto financiera en sí misma como un mejor reparto de cuotas.

➤ Transparencia y acceso a la información

La información relevante para hacer este documento ha sido recopilada de la página web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación²⁹, donde estaban accesibles los informes de ejecución anuales, el programa operativo, los reglamentos, así como la lista de beneficiarios de la ayuda, entre otros documentos, considerándose relativamente bien organizada en dicha web. Sin embargo, cabe decir que los datos presentes en las tablas de los informes de ejecución han sido bastante complejos de analizar, especialmente los referidos a cuestiones financieras, que no

²⁹ Página web del MAPA sobre el FEMP, disponible [aquí](#)

contaban con ninguna explicación. Además, estos datos en ocasiones eran confusos, ya que mostraban ciertas incongruencias entre lo presentado en el texto y en las tablas. Asimismo, resaltar que el programa operativo no es un documento práctico para ayudar a comprender los informes de ejecución. Por otro lado, la información relativa a las operaciones destinadas a la flota artesanal no se encuentran publicados, por lo que, para su obtención, se ha tenido que solicitar directamente a la Secretaría General de Pesca.

En cuanto a la lista de beneficiarios de la ayuda, se constata una ausencia importante de información así como falta de claridad. Independientemente que se deba seguir con el modelo que exige la Comisión Europea (Anexo V del Reglamento FEMP), se considera que la información debería estar mejor reflejada. Por ejemplo, en la pestaña “resumen del proyecto” en ocasiones aparece simplemente un código o el nombre abreviado del proyecto, por lo que no se puede saber qué fin persigue el proyecto subvencionado. Además, se considera que la información proporcionada en tal lista es muy limitada, aconsejando la incorporación de un enlace asociado a cada proyecto donde se puedan consultar los objetivos concretos del mismo así como los resultados alcanzados, tal y como aparece en la página de la Fundación Biodiversidad asociada al Programa Pleamar. Así, se permitiría realizar una evaluación global de lo que contribuye cada medida a las prioridades establecidas por el FEMP, y en particular, a la protección de la biodiversidad y restauración de los ecosistemas.

Por otro lado, el formato del documento disponible no se considera el adecuado, al tratarse de un documento pdf y no de un Excel, y además no están ordenados ni por prioridad, ni por medida ni por orden cronológico, por lo que los datos se presentan sin un orden lógico. Ordenar los datos en base a estos apartados facilitaría el análisis y procesamiento de los mismos. Por tanto, se insta a que en el próximo fondo se publique dicha lista en formato Excel y que presente la información mejor organizada.

El Reglamento FEMP contempla que se velará por dar publicidad a las posibilidades de financiación que presentan estos fondos, así como ofrecer un sitio web que ofrezca la información relevante para los potenciales beneficiarios, y este aspecto se considera que ha sido realizado adecuadamente por el gobierno español. No obstante, el reglamento exige que los Estados Miembros deben establecer un sistema de seguimiento y evaluación de las operaciones financiadas, y eso se desconoce si se ha hecho por parte de las administraciones públicas, al no haber ningún documento que refleje los resultados alcanzados de cada proyecto. Por tanto, se desconoce si los OIG han realizado ese seguimiento o evaluación en la ejecución final de las operaciones subvencionadas.

Los ciudadanos de la Unión Europea tienen derecho a saber cómo se utiliza su dinero, y más después de las iniciativas europeas de transparencia y publicidad de proyectos financiados con fondos comunitarios. Por este motivo, se considera que este aspecto ha sido cumplido de forma parcial por las administraciones españolas, debido a que se proporciona en numerosas ocasiones información incompleta de cada una de las operaciones subvencionadas.

5. Recomendaciones para el futuro FEMP

La aplicación del FEMP entre 2014 y 2018 ha sido deficiente, tanto en número de operaciones como en presupuesto ejecutado (recordar que tan solo se ha ejecutado un 30% del presupuesto total disponible). Se espera que en los próximos años haya una mejor ejecución, aunque es previsible que no se gasten todos los fondos disponibles ni se empleen de forma óptima para lograr la sostenibilidad de la pesca y acuicultura así como la conservación de los ecosistemas marinos y el desarrollo de las comunidades costeras. Por este motivo, se cree necesario establecer una serie de recomendaciones comunes para todos los Estados Miembros, incluido España, tanto para el periodo restante del actual fondo (en el que se pueden ejecutar operaciones hasta el 2023) como para el próximo FEMP 2021-2027, con el fin de guiar a los líderes políticos y administraciones hacia la transición ecológica de los ecosistemas y las pesquerías. Por tanto, SEO/BirdLife recomienda:

1. Asignar y gastar un 25% del presupuesto total para el **fomento de la protección del medio marino y la conservación de la biodiversidad.**

Se considera muy baja la previsión que se ha otorgado a esta medida en el presente periodo, un 5%. Ésta es una de las medidas claves para lograr la recuperación de los ecosistemas marinos y que presenten un buen estado ambiental, con especial hincapié en los que se encuentran dentro de espacios RN2000 o declarados bajo otras figuras de protección, asegurando la conservación de especies y hábitats así como la provisión de servicios ecosistémicos, que permita sustentar la explotación racional y sostenible de los recursos que provee a largo plazo.

Según el Marco de Acción Prioritaria de la Red Natura 2000 de la Administración General del Estado (ver nota 23), para el FEMP 2021-2027, hay una serie de medidas prioritarias que hay que llevar a cabo dentro y fuera de espacios RN2000, cuya financiación debe proceder parcial o íntegramente del FEMP. Algunas de ellas se reflejan en la tabla 7.

Tabla 7. Selección de medidas prioritarias presentadas en el MAP para 2021-2027 y costes anuales estimados.

Restauración y conservación de hábitats y especies en colaboración con pescadores	483.323 euros
Adaptación de los métodos y artes de pesca y acuicultura en las áreas RN2000	428.571 euros
Protocolo de actuación sobre artes de pesca perdidos y desarrollo de proyectos para la recogida y tratamiento de residuos en la Red Natura 2000	440.000 euros
Seguimiento de cetáceos y grandes pelágicos en el ámbito marino de los parques nacionales.	30.000 euros
Desarrollo de un sistema de alerta rápida para el aviso de presencia de la flota pesquera en aguas de la Red Natura 2000.	14.300 euros
Reporte de las capturas accidentales de especies prioritarias en la Red Natura 2000 mediante embarques.	50.000 euros
Medidas para la conservación de las tortugas, tales como rehabilitación de individuos capturados accidentalmente, localización y protección de nidos, vigilancia de puestas en playas.	89.793 euros
Mitigación y reducción de las capturas accidentales de tortugas, aves y mamíferos protegidos por diferentes artes de pesca.	285.714 euros
Elaboración de estrategias de conservación y planes de recuperación de especies marinas amenazadas.	67.857 euros

2. Asignar y gastar un 25% del presupuesto total para la **recopilación de datos y el control de las actividades pesqueras.**

Actualmente, está previsto destinar tan solo un 7% para la recopilación de datos y un 6% para el control de la pesca y acuicultura para el periodo 2014-2020, considerándose un porcentaje muy bajo si se tiene en cuenta que son dos medidas esenciales para garantizar el cumplimiento todas las políticas de gestión pesquero y de conservación de la biodiversidad vigentes, por lo que se insta a que la partida presupuestaria dedicada de ambas conjuntamente se incremente hasta un 25%.

En cuanto a la primera, se recomienda que la recogida de información a bordo mediante programas de observadores y/o mediante sistemas electrónicos sea más ambiciosa, a la vez que se mejoren los protocolos de recogida de datos por parte del sector, de forma que todos los operadores de flota artesanal e industrial rellenen correctamente no solo los datos de sus capturas objetivo, sino también las capturas accidentales de especies marinas como aves, tortugas o mamíferos marinos. También deben mejorarse los sistemas de evaluación de esfuerzo, mejorando en particular la información relativa a la flota de artes menores (identificar esfuerzo por zonas, tipos de artes, etc.). Es asimismo importante asegurar que se dispone de los recursos necesarios para analizar toda esta información de forma adecuada. Esto contribuirá a generar una base de datos de calidad que pueda mejorar el conocimiento del estado de los recursos pesqueros y del impacto que genera la pesca en los ecosistemas y en la biodiversidad, lo que

permitirá facilitar la elaboración de recomendaciones científicas en base a la mejor información disponible y mejorar la gestión sostenible de los recursos y ecosistemas, objetivos esenciales de la PPC.

Por otro lado, se considera necesario destinar más fondos al control y vigilancia pesquera, puesto que todavía la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada sigue siendo un problema grave compartido por barcos comunitarios dentro y fuera la UE.

3. No reintroducir subsidios que puedan producir un aumento en la sobrecapacidad pesquera.

Existe un amplio consenso, no solo por parte de científicos sino también por diversas instituciones europeas, de que los subsidios para la renovación de la flota europea se han traducido en un aumento de la capacidad pesquera y en una sobreexplotación de recursos. Por esta razón, las ayudas para la renovación de la flota fueron prohibidas en el 2004 a nivel internacional, por lo que reintroducirlas en el próximo FEMP sería un paso atrás en la conservación de los ecosistemas y recursos, agravando aún más el problema de los pescadores a largo plazo. Además, van en contra del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14.6, que exige precisamente para el 2020 eliminar estos subsidios. Resulta contradictorio que, a pesar de la voluntad de querer reducir ambos aspectos, se pretenda seguir financiando medidas que producen el efecto contrario.

4. Incrementar las inversiones para la seguridad y la mejora de las condiciones a bordo y laborales de todos los pescadores de la UE así como ofrecerles un ambicioso plan de formación.

Los líderes políticos argumentan que el principal objetivo para financiar la renovación de la flota es para aumentar la seguridad de los pescadores en el mar. Sin embargo la FAO en su informe sobre las mejores prácticas de seguridad para los pescadores en el mar³⁰, indica que la razón principal de accidentes en la industria pesquera es el error humano, en vez del diseño y la construcción de embarcaciones inseguras. Por otro lado, pueden producirse malas prácticas en barcos que estén bien diseñados o construidos, volcando debido al mal comportamiento operacional que reduce la estabilidad del buque, por ejemplo a causa de la sobrecarga.

En este sentido, cabe destacar además el informe realizado por el MAPA sobre causas de los accidentes laborales en la pesca³¹, donde se refleja que los accidentes de pesca normalmente ocurren por varias causas de forma complementaria. Entre las más destacadas, se encuentran el

³⁰ Informe FAO sobre las mejores prácticas para mejorar la seguridad en el mar del sector pesquero, disponible [aquí](#)

³¹ Informe MAPA sobre causas de los accidentes marítimos muy graves en la pesca 2008-2013, disponible [aquí](#)

incumplimiento de las normas de seguridad, no utilizar el chaleco salvavidas durante el trabajo en cubierta, método de trabajo inadecuado, falta de revisiones periódicas, sobrecarga del buque, defectos en la construcción, en el mantenimiento o uso de instalaciones, sí como meteorología adversa, falta de iluminación, tripulación mínima o la ausencia de titulación. Por lo tanto, y tal y como recomienda el estudio que hizo el Parlamento Europeo para el Comité de Pesca en 2018³², se considera que la mejor medida para garantizar la seguridad a bordo de los pescadores es proporcionarles una buena formación, así como la mejora de las condiciones de trabajo a bordo, minimizando prácticas de particular riesgo como es el izado manual. También es importante mejorar las condiciones salariales con el fin de evitar la precariedad laboral.

5. Ayudar a jóvenes pescadores con mecanismos diferentes a la adquisición de un nuevo buque.

Cada vez existe un menor interés por parte de los jóvenes que quieran dedicarse al sector de la pesca, debido a los bajos salarios, al duro trabajo físico que supone, a la dificultad en conciliar este trabajo con la vida social y a la falta de perspectivas profesionales, así como a la complejidad en los requisitos legales para capacitar en materia de seguridad a los pescadores.

Por lo tanto, para motivar la renovación generacional, se debería en primer lugar favorecer el estado de los stocks pesqueros con el fin de aumentar la productividad en los océanos y que la pesca vuelva a ser una actividad más rentable y sostenible. También se les debería proporcionar una buena formación y asesoramiento, así como mejorar las condiciones de trabajo y salariales. Estos incentivos tendrían un mejor impacto sobre la motivación generacional, en lugar de las ayudas para la adquisición de un buque pesquero, que es la única vía que hasta ahora se ha contemplado por varios gobiernos europeos.

6. Mayor apoyo a la flota artesanal.

Según la presentación que hizo la Comisión Europea, durante la reunión del Comité de Pesca el pasado 2 de octubre de 2019³³, el 80% de los fondos del actual FEMP fueron otorgados a buques de gran escala de más de 12 metros de eslora, a pesar que tan solo supongan un 20% de la flota europea.

Tal y como se ha visto anteriormente, en el caso concreto de España ha habido una baja ejecución financiera de la flota artesanal respecto al total, aspecto que sorprende debido a la importancia social y económica que ejerce esta flota, que además es la que normalmente presenta mayores dificultades para mantener su actividad. En cambio, la flota industrial tiene una proyección

³² Informe elaborado por el Parlamento Europeo para el Comité de Pesca (2018), disponible [aquí](#)

³³ Presentación de Elisa Roller en la reunión del Comité de Pesca, 2 octubre 2019. Disponible [aquí](#) (10:47:56 min)

económica más destacada y suele disponer de más facilidades y recursos propios, por lo que se recomienda un mayor apoyo financiero y de reparto de cuotas a la flota artesanal, y que las ayudas destinadas a la industrial se limiten principalmente a mejorar la sostenibilidad de su actividad y reducir su impacto sobre el medio marino, ya que es la flota que, en general, provocan más efectos perjudiciales en los ecosistemas.

7. Garantizar una **mayor transparencia y acceso a la información**.

En los informes de ejecución analizados se ha detectado una falta de claridad, coherencia y transparencia en los datos, que se constata en la omisión de información relevante como por ejemplo el porcentaje del FEMP que ha sido otorgado a la flota artesanal o en la falta de información sobre los objetivos del proyecto y el grado de ejecución o resultados obtenidos en las operaciones subvencionadas. Por tanto, se recomienda para el próximo FEMP que haya un enlace asociado a cada proyecto concedido donde se pueda obtener más información, incluidos los resultados obtenidos, y que se publiquen las operaciones concedidas tanto a la flota artesanal como industrial.

Puesto que las inversiones otorgadas del FEMP provienen de fondos públicos, se cree necesario mejorar la transparencia, simplicidad y acceso a la información pública para garantizar la legibilidad y comprensión de la información por parte de todos los ciudadanos de la UE.

8. Promover la **colaboración entre pescadores, investigadores y ONGs**.

Se recomienda fomentar la creación de grupos de trabajo mixtos formados por los distintos actores implicados, entre ellos, el sector pesquero, científicos, ONGs y representantes de la administración, promoviendo fórmulas de gobernanza que les permitan participar activamente desde el principio en la toma de decisiones que afecten a la pesca y al impacto que ésta ejerce en los ecosistemas. Este tipo de sinergias pueden llegar a ser muy constructivas, al tener la oportunidad de aportar cada interlocutor sus conocimientos y experiencia en el tema. También pueden llegar a ser muy eficaces, pues al involucrar a todos los sectores en la planificación y gestión de recursos y ecosistemas, se promoverá una mayor colaboración y entendimiento de los mismos, se sentirán como una pieza importante de todo el engranaje y, en definitiva, estarán más convencidos e implicados en las decisiones que se tomen, y tendrán mayor garantía de éxito. Este tipo de dinámicas debe contar con un buen sistema de recogida e intercambio de datos, así como análisis objetivos y transparentes.

9. Fomentar una **cultura de cumplimiento** de la normativa pesquera y **mantener la cláusula condicionalidad**.

En cuanto a la primera, resulta necesario promover el cumplimiento de la PPC y de toda la normativa pesquera asociada así como la relacionada con la conservación la biodiversidad y de los ecosistemas, principalmente la Directiva aves y hábitats. Para ello, se recomienda establecer un ambicioso plan de sensibilización dirigido al sector, y mejorar el programa de control e inspección de las actividades pesqueras. España es líder europeo en control, pero todavía se considera que el número de inspectores es insuficiente (en 2019 había en torno a 140 inspectores a nivel estatal) para cubrir a toda la flota española.

En cuanto a la cláusula de condicionalidad, el artículo 42 de la PPC establece que podrán obtener subvenciones aquellos operadores que cumplan con las disposiciones de la PPC, quedando excluidos de las ayudas aquellos que hayan cometido alguna infracción grave en el año anterior a la solicitud de la ayuda. El reglamento FEMP incluye además la exención de estas ayudas a buques incluidos en la lista de buques INDNR o de terceros países no cooperantes así como operadores que hayan cometido algún delito medioambiental en base a la Directiva 2008/99/CE, sobre protección del medio ambiente en base al derecho penal.

El problema radica en que cada Estado miembro establece su régimen de infracciones, por lo que éstas varían entre Estados (por lo que una grave para un Estado puede no serlo para otro), aspecto que provoca una desigualdad y discriminación para los pescadores³⁴. Es por ello, que se constata la necesidad de unificar el régimen de infracciones de todos los Estados miembros de la UE y mantener en el futuro FEMP esta cláusula, aplicada de forma uniforme entre todos los operadores, con el objetivo de fomentar el cumplimiento de la PPC para todos por igual.

6. Conclusiones

Entre el 2014 y 2018 se han ejecutado solo un 30% de los fondos FEMP asignados a España, incrementándose el gasto en 2018. Ello se puede atribuir, por lo menos en parte, a la tardía aprobación del programa operativo (noviembre del 2015), la amplia carga administrativa, la complejidad en la interpretación normativa de estos fondos y los estrictos requisitos que deben cumplir los solicitantes, lo que ha producido frustración tanto a solicitantes como a los Organismos Intermedios de Gestión (OIG), aunque este aspecto va a simplificarse en el futuro FEMP.

³⁴ Informe ClientEarth, 2020. Cómo emplear mejor el dinero de los ciudadanos europeos en la pesca a partir de 2020. Disponible [aquí](#)

Por otro lado, aunque toda la información relevante al FEMP se encuentra disponible en la página web del MAPA, se ha detectado una falta de claridad relativa a los proyectos seleccionados para las ayudas, al presentar información muy escasa sobre el resumen del proyecto, y no poder conocer los resultados de los mismos, dificultando su valoración sobre la contribución a los objetivos del FEMP y, en particular, a la conservación del medio marino. Asimismo, se ha detectado una falta de transparencia en referencia a las operaciones concedidas a la flota artesanal, no disponibles en esta página web y que se han tenido que solicitar a la Secretaría General de Pesca.

En cuanto a los **subsidios** considerados como **dañinos** para el medio marino evaluados, se constata un elevado número de operaciones concedidas (en total 2.010) entre el 2014 y 2018 -de las cuales la mayoría fueron destinadas a paralización temporal, seguida de inversiones productivas en acuicultura y paralización definitiva- que representan una financiación de unos 55 millones de euros de los 295 millones que se prevén para todo el periodo. Dentro de éstas, hay medidas que no se han beneficiado de más ayudas debido a que los solicitantes no cumplían con los requisitos, considerados como muy exigentes por el gobierno, a los mecanismos de prevención del fraude o porque la flota se encontraba en desequilibrio y no podía percibir la ayuda. Se insta a eliminarlos en el futuro FEMP, ya que, además de contribuir al exceso de capacidad y sobrepesca, requieren una parte importante del presupuesto total asignado, y en el caso de algunos países podría suponer prácticamente la totalidad de los fondos asignados para una sola medida.

En referencia a los **subsidios** considerados como **beneficiosos** para el medio marino, se ha comprobado un número significativo de operaciones (en total 1059) entre 2014 y 2018 -principalmente para la protección de la biodiversidad, estrategias de desarrollo local y recogida de residuos- que suponen una financiación total de 167 millones de euros de los 428 millones que se prevén para el periodo actual. Sin embargo, sorprende que la mayoría las percibieron cofradías de pescadores, detectando un bajo número de operaciones por parte de otras entidades (tales como institutos de investigación, universidades, ONGs) que, en varias ocasiones, no detallan el objetivo de la ayuda, aspecto que dificulta la contribución de las mismas a los objetivos globales de conservación del medio marino. Por otro lado, se ha constatado que la Fundación Biodiversidad ha financiado 87 proyectos con un presupuesto de 5,5 millones de euros que aún no constan en la lista de beneficiarios, al no haberse completado el proceso financiero para poder considerarse como tales.

En referencia a la recopilación de datos, se insta a que ésta se mejore en el futuro, ya que tener una sólida base científica es clave para conocer el estado y evolución de los recursos pesqueros y ecosistemas, y establecer las medidas más eficaces en cuanto a la ordenación, gestión y

conservación de los mismos. Por otro lado, las ayudas para el control de la actividad pesquera se consideran bien empleadas, al ser destinadas básicamente a la mejor dotación de materiales para llevar a cabo la vigilancia e inspección, al equipamiento de barcos con dispositivos de seguimiento como cajas verdes o AIS y a mejorar el control en el desembarque. Se anima a que esto continúe en el futuro, al ser la actividad más importante para garantizar el cumplimiento de la PPC.

En general sorprende la baja ejecución de todas las medidas analizadas por parte de la flota artesanal, que solo ha llevado a cabo 826 de los 4.368 expedientes totales, beneficiándose de un presupuesto muy bajo respecto al total destinado al conjunto de la flota (5,8 millones respecto a 320 millones).

Este informe sirve para hacer una reflexión sobre cómo se han implementado los fondos actuales en España para evitar cometer los mismos errores en el futuro y redirigir las acciones hacia una verdadera transición ecológica de la pesca y no postergar más los objetivos de la PPC. Por este motivo, en el futuro FEMP se anima a que todos los Estados Miembros, y en especial España, destinen un 25% de su presupuesto a la protección de los recursos y ecosistemas (cuya previsión actual es del 5%), y otro 25% a la recopilación de datos y al control pesquero (cuya previsión conjunta es del 13%), porque eso es lo que realmente tendrá un impacto positivo destacado en la recuperación de la productividad de los océanos, la restauración de los ecosistemas marinos, la rentabilidad futura de la pesca y en el bienestar de todos los pescadores de la UE.

ANEXO I

EVALUACIÓN DE INDICADORES SELECCIONADOS PARA EL PROGRAMA OPERATIVO DEL FEMP EN ESPAÑA

Resulta interesante destacar un breve análisis sobre algunas de los indicadores seleccionados para el programa operativo de España, que aunque pretenden conseguir los objetivos marcados bajo cada prioridad del FEMP, no se consideran lo más idóneos para tal finalidad.

Algunos de los indicadores de resultado para la prioridad 1 se muestran en la tabla 1, y para la prioridad 3 en la tabla 2.

Tabla 1: Indicadores de resultados del FEMP de la prioridad 1.

1. Fomento de pesca sostenible desde el punto de vista medioambiental									
Objetivo Específico	Indicador De Resultado	Unidad de Medida	Valor Previsto (2023)	2014	2015	2016	2017	2018	Valor Acumulado
Reducción del impacto de la pesca en el medio marino, lo que incluirá evitar y reducir, en la medida de lo posible las capturas no deseadas	Variación de la eficiencia en el consumo de combustible de las capturas de pescado (litros de combustible /toneladas de capturas desembarcadas)	litros/tm	-89,27	0,00		-15,00	0,00	0,00	-15,00
Protección y la recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas acuáticos	Variación de la eficiencia en el consumo de combustible de las capturas de pescado (litros de combustible/toneladas de capturas desembarcadas)	litros/tm	-89,27		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Protección y la recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas acuáticos	Variación de la cobertura de zonas Natura 2000 designadas en virtud de las Directivas sobre aves y hábitats (km ²)	Km ²	13.620		0,00	0,00	11,71	0,00	11,71
Protección y la recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas acuáticos	Variación de la cobertura de otras medidas de protección espacial en virtud del artículo 13 de la Directiva 2008/56/CE (km ²)	Km ²	50,00		0,00	101,00	0,00	0,00	101,00

Objetivo Específico	Indicador De Resultado	Unidad de Medida	Valor Previsto (2023)	2014	2015	2016	2017	2018	Valor Acumulado
Equilibrio entre la capacidad pesquera y las posibilidades de pesca disponibles	Variación de los beneficios netos (miles de euros)	Miles EUR	7.312,59				0,00		0,00
Equilibrio entre la capacidad pesquera y las posibilidades de pesca disponibles	Variación del porcentaje de flotas desequilibradas	%	-15,60	0,00	0,00	0,00	-1,00		0,00
Apoyo a la consolidación del desarrollo tecnológico, la innovación, incluido el aumento de la eficiencia energética, y la transferencia de conocimientos	Variación del volumen de la producción (miles de euros)	Miles EUR	53651,4			0,00	26,00	32,17	58,17
Apoyo a la consolidación del desarrollo tecnológico, la innovación, incluido el aumento de la eficiencia energética, y la transferencia de conocimientos	Variación del volumen de la producción (toneladas)	Toneladas	45.271,00			0,00	9,30	15,19	24,49
Apoyo a la consolidación del desarrollo tecnológico, la innovación, incluido el aumento de la eficiencia energética, y la transferencia de conocimientos	Variación de los beneficios netos (miles de euros)	Miles EUR	7.312,59			0,00	26,00	94,62	120,62

De la anterior tabla llama la atención la baja implementación de los indicadores, en muchos de los cuales ha sido 0 en algunos años o incluso en todo el periodo. Por otro lado, sorprende la selección de determinados indicadores para alcanzar los objetivos específicos de la prioridad 1.

Por ejemplo, para el objetivo de reducir el impacto de la pesca en el ecosistema marino, que incluirá reducir las capturas no deseadas, debería ser un objetivo enfocado a mejorar la selectividad de las artes de pesca o la mejora en la operatividad de las prácticas. Sin embargo, el indicador seleccionado para conseguir dicho objetivo está enfocado a la eficiencia en el consumo de combustible, un índice que no se considera adecuado para evaluar el progreso de la selectividad, sino más de optimizar la rentabilidad de las capturas. Para este indicador, se ha previsto una reducción del consumo de combustible del 89% pero hasta ahora tan sólo se ha conseguido un 15%.

En cuanto al objetivo de proteger y recuperar la biodiversidad y los ecosistemas acuáticos, también destaca la selección de los indicadores, dentro de los cuales se encuentra el mismo que

en el caso anterior (variación de eficiencia de consumo de combustible de las capturas), además de la incorporación de otros nuevos, como la variación de la cobertura de las zonas Red Natura 2000, que pretendía conseguir unos 13.000 km² más de áreas protegidas en todo el periodo, y hasta la fecha tan solo se ha conseguido unos 11 km² (consecuencia de la declaración de la Reserva marina de Cabo Tiñoso en 2017). Otro indicador elegido para la consecución de este mismo objetivo ha sido la variación de la cobertura de otras medidas de protección espacial contempladas en la Directiva marco sobre la estrategia marina, cuyo valor previsible para el final del periodo eran 50 km² y es el único que se ha superado, lográndose 101 km².

El siguiente objetivo es el equilibrio entre la capacidad pesquera y las posibilidades de pesca disponibles, cuyo indicador nuevamente está relacionado más con la rentabilidad que con otros aspectos relacionados con el esfuerzo pesquero y el estado de los recursos pesqueros. Por otro lado, este es uno de los indicadores que no se han cumplido hasta ahora, puesto que el valor que se previó alcanzar para el final del periodo no se ejecutado. Sí resulta interesante el otro indicador establecido para este mismo objetivo, la variación del porcentaje de flotas que se encuentran en desequilibrio, cuyo valor deseado para el 2023 fue reducir éste a un 15%, pero que igual que en el caso anterior, no se ha cumplido hasta ahora.

En cuanto al último objetivo, apoyar la consolidación del desarrollo tecnológico y la innovación, los indicadores están muy focalizados a buscar mayor volumen o beneficios de producción, y no en otras cuestiones tecnológicas que podrían instalarse a bordo (cámaras) o en las propias artes de pesca para mejorar la selectividad y para reducir el impacto sobre el fondo marino o sobre especies protegidas.

La siguiente tabla, muestra los objetivos e indicadores de resultado de la prioridad 3.

Tabla 2: Indicadores de resultados del FEMP de la prioridad 3.

3. Fomento de aplicación de la PPC									
Objetivo Específico	Indicador De Resultado	Unidad de Medida	Valor Previsto (2023)	2014	2015	2016	2017	2018	Valor Acumulado
Mejora y la aportación de conocimientos científicos así como la mejora en la recopilación y gestión de datos	Aumento del porcentaje de cumplimiento de las solicitudes de datos	%	100	0,00	6,02	2,44	-43,06		
Control y ejecución. Modernización y compra de embarcaciones, aeronaves y helicópteros de patrulla	Número de infracciones graves detectadas	Unidades	5.000	1.539	1.204	1.058	1.026	942	
Control y ejecución. Modernización y compra de embarcaciones, aeronaves y helicópteros de patrulla	Desembarques que han sido objeto de control físico	%	7,50	4,96	4,57	7,97	6,55	6,24	

En cuanto al objetivo de mejorar la recopilación de datos, el indicador de resultado seleccionado es algo confuso, pues trata del aumento del porcentaje de cumplimiento de las solicitudes de datos, que dejando claro a qué tipo de solicitudes se refiere, si bien por parte de las administraciones u organismos públicos, de organizaciones pesqueras o de la sociedad civil. Extraña que no se proponga como indicador, por ejemplo, el incremento del número de observadores a bordo, el aumento del número de estudios científicos procedentes de campañas oceanográficas o la incorporación de datos relativos a capturas accidentales en los diarios de abordo.

En cuanto a la modernización y compra de embarcaciones, aeronaves y helicópteros para el control pesquero, los indicadores de resultado seleccionados es el número de infracciones graves detectadas y el número de desembarques que han sido inspeccionados, considerándose ambos adecuados pero no suficientes respecto al objetivo propuesto, ya que se echa en falta la inclusión de, por ejemplo, el número de inspecciones físicas realizadas en puerto o en alta mar o el número de inspectores de pesca marítima. Al igual que en la tabla anterior, se puede constatar una baja ejecución de los mismos, aunque la administración revela que no es fácil justificar estos valores, al tratarse de acciones que desempeñan habitualmente los funcionarios públicos dentro del marco de sus funciones.

Finalmente, cabe destacar el número de infracciones graves detectadas, se ha constatado una reducción significativa en el año 2018, pasando de más de 1.500 en el año 2014 a 942 en el 2018. El informe de ejecución de 2018 resalta que del total de 3.273 solicitudes realizadas, **141** presentaban **infracción grave**, quedando excluidas de las ayudas y suponiendo un 4,31 % del total de las solicitudes.