

PRIMER COMENTARIO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE PESCA MARITIMA

I

Está en el horno, como es sabido, un anteproyecto de Ley de Pesca Marítima. Ha sido circulado en fotocopia a diversas entidades y personalidades del sector, a fines informativos. También para darlo a conocer se incorporó al orden del día de una sesión del Consejo Ordenador de Servicios Marítimos, convocada para el 26 de noviembre.

La importancia del tema requería un tratamiento más reposado. Así se ha entendido en aquella reunión, aplazándose en consecuencia el asunto hasta otra sesión a convocar para el 18 de enero.

Durante este período que no es largo— el problema debe ser estudiado. Se anunció por voz autorizada que la versión elaborada constituye una pri-

mera aproximación al tema, acerca del cual todas las opiniones útiles y constructivas pueden manifestarse. Es de esperar que así ocurra, ya que la tarea reclama la cooperación de todo el que pueda prestarla con utilidad y espíritu constructivo.

ENCUADRAMIENTO INSTITUCIONAL

La primera cuestión que una Ley de Pesca Marítima plantea en España, a estas alturas, es la del marco institucional. ¿Dónde debe emplazarse definitivamente el conjunto de los servicios administrativos relacionados con la pesca marítima? ¿En el Ministerio de Marina, donde ya estuvo?

¿En el de Comercio, donde se halla? ¿En el de Agricultura, donde se acopla en la FAO y en la mayoría de los países en que no constituye Ministerio autónomo?

Por otra parte, ¿ese conjunto de servicios, tan complejo y específico, deben seguir atribuidos a una Dirección General o justifica la creación, cuando menos, de una Subsecretaría, con dos Direcciones Generales? Esta es la solución que recientemente ha adoptado México, donde las pesquerías tienen una importancia muy inferior a la que han alcanzado en España.

Parece que frente al proyecto de una Ley específica, elaborado a estas alturas, cuando España ocupa uno de los primeros lugares entre las superpotencias pesqueras del mundo, la cuestión a que nos venimos refiriendo no debiera ser soslayada. Ha llegado aquel momento de madurez en que parece necesario dar al asiento de las pesquerías dentro de la Administración la holgura necesaria.

Sin embargo, en el anteproyecto, una cuestión tan importante es eludida. No se propone rectificación alguna, por tímida que sea, del encuadramiento institucional. Al contrario se parte, como de algo inmovible, de que los servicios relacionados con la pesca han de seguir perennemente englobados en una Dirección General, y ésta incorporada a la Subsecretaría de la Marina Mercante, en el Ministerio de Comercio.

Con lo cual incluso se cierra el paso a cualquier remodelación futura, ya que para abordarla sería necesario reformar la Ley, en el supuesto de que el anteproyecto prospere en punto a esta cuestión.

UNA OMISION DE BULTO

El anteproyecto va precedido de un preámbulo sobrio. Sin duda excesivamente sobrio. A través de su escueta prosa se adivina que no se trata de introducir grandes reformas, las cuales

siempre requieren cumplidas justificaciones teóricas.

Después se desarrolla una teoría de diez Capítulos y 54 artículos, tres disposiciones transitorias y adicionales, y dos finales. Se trata, por tanto, de un esfuerzo laborioso. Con todo, parece notorio que se han omitido cuestiones cuyo emplazamiento en una ley de pesca pareciera incuestionable.

Por citar una de bulto nos referiremos de entrada a la dimensión de las aguas jurisdiccionales a efectos de pesca. Sabido es que España ha aceptado el principio de las seis más seis millas, respetando en la segunda zona los derechos tradicionales de otros países a efectos de pesca.

Aunque esta cuestión haya motivado una disposición especial, que se halla en vigor, debiera recibir el rango de ley en esta oportunidad. O cuando menos debiera preverse el ajuste de la ley española, a la que internacionalmente prevalece en la materia. Mucho más en momentos como los actuales, tan sobrecargados de inquietud, por las resoluciones unilaterales de tantos países que atacan el principio tradicional de la libertad de los mares y el acceso de todos al uso de los bienes libres.

Señalamos este punto como una muestra de lo que falta en la pro-forma de Ley. Pero son notorias otras omisiones. Ahora bien, mucho más notorias aún son las cuestiones que sobran en el texto del anteproyecto.

DEFINICIONES IMPROPIAS

El Capítulo I contiene tres artículos de relleno. Parece que se intenta con ellos establecer algunos principios generales, pero la cosa queda demasiado desvaída. La ley no ganaría nada con estas tres vaguedades introductorias, sin contenido dispositivo alguno. Y ya sabemos que el contenido dispositivo es lo que caracteriza una ley.

Del Art. 4 al 12 se incluyen en el Capítulo II, dedicado a «definiciones». Habría que comenzar considerando si las definiciones tienen aquí su lugar adecuado o en el diccionario de la Lengua. Se explica que en la Ley de Comunicaciones Marítimas del 14 de junio de 1909 se hayan formulado definiciones de algunos conceptos, básicos en el texto de la misma, y que aún tienen vigencia actualmente.

Desde entonces ha llovido mucho. Se han introducido numerosos conceptos nuevos, cuyo alcance e inteligencia no suele inspirar dudas. Parece, por tanto, un poco ociosa esta labor definitoria, y mayormente cuando no se llega a precisiones absolutas en la formulación.

De este defecto adolecen algunas de las definiciones propuestas. Por ejemplo, en el Art. 5 se introduce una distinción radical entre buque pesquero y buque

factoría, limitando este segundo concepto para el que «utiliza los equipos de transformación de a bordo para el tratamiento de las capturas realizadas exclusivamente por buques pesqueros. Este tipo de buque no dispone de medios para pescar».

Afirmación contraria a la realidad, ya que el tipo más difundido actualmente de esta clase de buques es precisamente el «arrastrero-factoría». O sea, el buque que transforma a bordo sus propias capturas, en filetes, harina de pescado, etc. No es necesario citar ejemplos que están en la mente de todos.

ARTES... Y APAREJOS

En el Art. 9 se intenta una clasificación de los «artes o redes». También parece notoriamente innecesaria esta inclusión en el texto de una ley general. Pero ya de hacerse habría que incluir todos los modelos, empeño que resulta bastante difícil.

La tecnología está alterando frecuentemente esta materia. Precisamente se trata de la más sujeta a la variedad. Por eso resulta extremadamente difícil que el cuadro pueda ser completo. No lo es en este caso, hasta el punto de echarse de menos, por ejemplo, la red de arrastre flotante (**floating trawl**).

Se reserva el concepto de «aparejos» a los formados por «anzuelos, cordeles y flotadores». Restricción que parece un tanto arbitraria, ya que en la práctica también las redes se denominan aparejos, no sólo en España, sino en el resto del mundo.

Parece innecesario entrar en una fronda de conceptos, sobre los cuales todo el mundo sabe a qué atenerse. Y más si se tiene en cuenta que con frecuencia se están creando artes nuevos y adoptando en un país los que se practican en otro. Especialmente cuando no se trata de regular la composición o el uso de un arte, o de prevenir su uso nocivo, o de regular la composición o mallaje del mismo, etc.

EMPRESA ¿MIXTA?

Los artículos 7 y 8 se destinan a la definición de la «empresa pesquera». Se distingue la «empresa pesquera española» de la «empresa pesquera mixta».

La nota diferente se fija en que en la primera todo el capital es español. No lo dice expresamente el Art. 7, pero se deduce por contraste con el 8°.

Se llama en éste «empresa mixta» a la constituida por armadores españoles y extranjeros, previa autorización del Gobierno. Es decir, a la empresa española con una participación de capital extranjero, que se limita al 40% en otro lugar del anteproyecto.

También aquí la impropiedad parece notoria. Empresa mixta, según el uso más difundido hasta ahora, se distingue de la pública y de la privada, en que el capital pertenece una parte al Estado y otra a aportantes particulares. La empre-

sa mixta es una resultante del cruce entre la privada y la pública, pero no la constituida por capital privado, aunque sea de distinta bandera.

Como se vé, el riesgo de las definiciones es notorio. Lo que importa es emplear con justeza los conceptos, cosa que no siempre resulta fácil de conseguir.

OMISION DE LA «PAREJA»

Al lado de tanta definición innecesaria no habría estado de más alguna de carácter específico. Por ejemplo, la del arte de «pareja». Hubo momentos y países que en caso de infracción imponían una multa por cada barco, cuando es evidente que los dos constituyen en este caso unidad operativa.

Existen disposiciones en España en que tal unidad se reconoce, pero era lógico que se recogiese tal principio jurídico en una ley básica como la que se trata de elaborar.

La unidad operativa que es la «pareja» tiene otras implicaciones prácticas, como la del auxilio, salvamento o remolque simple que necesitan regulación adecuada. Sobre una materia tan viva, y a veces conflictiva, parece lógico que la Ley de Pesca estableciera determinados principios básicos, para aplicar en los tribunales o por los árbitros.

Los Arts. 21 y 28 del anteproyecto contienen la materia más expuesta a la polémica. En el primero se propone la creación de un canon directo del 0,5% sobre el valor de la pesca desembarcada para financiar el desarrollo de la investigación tecnológica. En el segundo la creación de otra carga, cifrada en principio entre 100 y 10.000 ptas. por buque como cuota por «Licencia de pesca», devengable anualmente.

No hace falta esforzarse mucho para demostrar la improcedencia de semejantes gravámenes. Desde hace cincuenta años la industria pesquera española viene luchando contra la tributación discriminatoria, que la hace de peor condición que las demás actividades industriales del país. Ni a la agricultura, ni a la industria alguna se le imponen gravámenes sobre el producto bruto, sino cuotas sobre los beneficios. La pesca está en el mismo régimen tributario de igualdad.

El contenido de ambos artículos resulta contrario a la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, que dice:

«La ordenación de los tributos ha de basarse en la capacidad económica de las personas llamadas a satisfacerlos y en los principios de generalidad y equitativa distribución de la carga tributaria» (Art. 3°).

Ambos principios faltan en este caso, pues a las demás ramas de la economía no se impone este tipo irregular de gravámenes, lo que atenta no sólo contra el principio de igualdad, sino contra el de equidad distributiva al gravar el ren-

dimiento bruto y no el beneficio, como en los demás supuestos.

La circunstancia de que se dore la pildora atribuyendo el producto recaudado a la investigación tecnológico-pesquera no modifica los términos de la cuestión. ¿Es que la agricultura no necesita investigación tecnológica o no se sostiene con los recursos generales del Estado? Y otro tanto podríamos decir de la industria, los servicios, etc.

Siempre se ha entendido que el Estado debe sostener la enseñanza y la investigación con los fondos de todo el país. Si para que éste coma pescado barato es necesario crear nuevas instituciones culturales de investigación, parece lógico que todo el país contribuya a levantar la carga.

No resulta menos injustificable el contenido del Art. 28. La pesca viene sometida al pago de Licencia Fiscal del Impuesto Industrial, con arreglo al epígrafe 1411 del Grupo 4.º de las Tarifas. Por tanto, la licencia que ahora trataría de crearse constituye una doble imposición, que ninguna ley autoriza. Por el contrario, es un principio de derecho internacional moderno el de la lucha contra la doble imposición.

La Licencia Fiscal grava el buque por toneladas de arqueo. Igual que grava una máquina instalada en una fábrica. Es fundamentalmente la contribución que legitima el ejercicio de una actividad industrial determinada.

La licencia de pesca se concibe como una contribución anual por el ejercicio de la pesca. Es decir, exactamente por la misma actividad en que recae la Licencia Fiscal. Por tanto, el gravamen resulta también discriminatorio y duplicativo.

Es de lamentar que el anteproyecto adolezca de taras tan impopulares como las que acabamos de señalar. La industria pesquera en modo alguno puede aceptar que, a estas alturas, se reproduzcan las cargas contra las cuales ha venido luchando durante décadas, y de las que sólo pervive la tasa del 2,08 por ciento que recaudan las Juntas de Obras del Puerto, como una supervivencia condenada a desaparecer por la Ley del Régimen Financiero de los Puertos Españoles.

* * *

El tema no se agota en estas consideraciones. Queda materia para sucesivos comentarios.

MAREIRO

