

TERCER COMENTARIO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE PESCA MARITIMA

¿DENTRO O FUERA?

La primera cuestión que se provoca, frente a este capítulo del anteproyecto, es el de su encaje en el texto de una ley. Hasta ahora la materia de sanciones en relación a la pesca, mantuvo rango reglamentario, con diferenciación según se tratase de arrastre, pesca de superficie, volantas, etc. Pasar de un régimen específico, aunque sea deficiente, a uno genérico, ¿no resultará un salto atrás?

Como primera razón para justificar la discrepancia, frente a la inclusión de esta materia en la futura Ley, nos viene a la mano una muy simple. Por el tipo de infracciones que define el Art. 49, dos modalidades de pesca serían las especialmente expuestas a sufrir las consecuencias del nuevo sistema: la de bajura y la de arrastre litoral. A las modalidades de altura y gran altura el cuadro de infracciones apenas le alcanza, por desarrollar su actividad fuera de los límites donde la vigilancia nacional se ejerce.

Nos parece que esta razón pudiera ser suficiente para descartar la materia de infracciones de un texto general y situarla en los específicos a que corresponda. Las penas deben buscar una finalidad correctiva, antes de la puramente represiva, pero este principio no parece haber sido tenido muy en cuenta al redactar el capítulo.

LA SANCIÓN PRINCIPAL

El Art. 47 contiene el precepto más detonante. Autoriza a imponer multas de 5.000 a 500.000 ptas. nada menos, a los Comandantes de Marina y a los Gobernadores Civiles por las «faltas contra las leyes, reglamentos y ordenanzas de policía de la pesca marítima, no comprendidas en la Ley Penal de la Marina Mercante». La cuantía debe haber asustado hasta a los propios ponentes, ya que en otro artículo, el 53, se introduce una atenuación, en el sentido de que cuando la multa deba subir de 100.000 pesetas, la imposición corresponderá a la Autoridad Superior, y la propuesta a Comandantes y Gobernadores.

Dada la debilidad económica de las empresas armadoras que suelen hallarse más expuestas a incurrir en infracción, el riesgo que el Art. 47 introduce, aún con el remiendo del 53, resulta excesivo. Y además, excesivamente genérico.

No basta referirse a la infracción de leyes, reglamentos y ordenanzas sin más explicaciones, para determinar una multa de elevada cuantía. Parece que debería matizarse más, detallando el carácter doloso de la supuesta infracción y estableciendo alguna graduación entre éstas, según su menor o mayor gravedad.

Añádase a todo esto lo que establece el Art. 48. Las sanciones principales consistentes en las multas, llevan como accesorias el comiso de la calada

y la destrucción de los artes, aparejos y útiles de pesca que se reputen anti-reglamentarios. Precepto que parece expresamente concebido para castigo de las flotas de corto radio, y que no tiene generalmente aplicación a las otras.

LAS FIGURAS DE INFRACCIÓN

Los tipos de infracción vienen formulados en el Art. 49, «independientemente de los que se establezcan en posteriores disposiciones». Se trata de los siguientes:

1. «Pescar en aguas o zonas vedadas en las épocas en que se establezcan».
2. «Pescar con artes, aparejos o útiles antirreglamentarios o llevarlos a bordo en las embarcaciones pesqueras».
3. «La retención a bordo y transporte a puerto de peces de dimensiones mínimas inferiores a las fijadas por los Reglamentos».
4. «El empleo de embarcaciones no despachadas para el ejercicio de la pesca que corresponda, aunque la ejerzan en zonas autorizadas».
5. «El ejercicio de la pesca con embarcaciones cuyo capitán o patrón no se halle enrolado como tal o debidamente autorizado por la Autoridad de Marina».
6. «Destruir o dañar las instalaciones destinadas al desarrollo de la acuicultura marina».
7. «Comerciar, transportar o consumir especies vedadas o que no alcancen el tamaño reglamentario».
8. «Comerciar, transportar o consumir aquellos productos de la pesca que estando vedados, sean consumidos en fresco».
9. «Comerciar con productos de la pesca congelados, ofreciéndolos como si fuesen frescos».
10. «Fabricar, almacenar artes antirreglamentarias o comerciar con ellos sin previa autorización de la Dirección General de Pesca Marítima».

HAY QUE DEFINIR MEJOR

Pronto se echa de ver una falta de matización entre figuras de muy diverso tipo. Se tratan por el mismo rasero las que pudiera cometer el patrón en la mar y la que se perfila sobre el consumidor que en la mesa de un restaurant come pescadilla que se muerde la cola con talla inferior a la autorizada.

Las figuras de infracción deberían ser reducidas a tipos mejor definidos, y con eliminación de las exageraciones. Como tales pudieran señalarse las que se engloban en el comercio, transporte o consumo de especies vedadas o de tallas no autorizadas, como si fuese posible en la práctica llevar las cosas a tal extremo.

Además de los aspectos tratados en los artículos anteriores, del anteproyecto de Ley de Pesca destaca el que pudiéramos denominar penal. Se titula el Capítulo, numerado como décimo, «Infracciones y Sanciones».

Su contenido tiene la mayor transcendencia, principalmente por el tratamiento positivo de las figuras de infracción que se definen, y las consecuencias prácticas que de la aplicación podrían derivarse. Esta es la razón por la cual, saltando por encima de otros capítulos del Anteproyecto, pasamos a comentar el que se coloca al final.

Se trata de una ley del sector pesquero y no tiene por qué invadir el campo de la policía de los alimentos, regido por la legislación de esta clase. Las figuras alojadas en los números 7, 8 y 9 resultan incursas en tal incongruencia. Pero no son las únicas.

El cuadro que acabamos de reproducir no distingue las infracciones de fondo —como las tres primeras— de las meramente formales como es la cuarta. A unas y otras las mide por el mismo rasero, a pesar de que su gravedad es incomparablemente distinta. Entre las formales se encuentra también la 10, en virtud de la cual parece exigirse «la previa autorización de la Dirección General de Pesca Marítima, para comerciar con aparejos».

Alguna figura, como la 6 —destruir o dañar las instalaciones destinadas al desarrollo de la acuicultura— sólo debería castigarse en caso de destrucción o deterioro intencionales. El dolo en este caso es un elemento esencial y cuando no concurre —la mayoría de los casos— no puede sancionarse.

Bastan estas observaciones para revelar que esta parte del anteproyecto adolece de una falta de tecnicismo notoria. De no eliminarse la totalidad del capítulo, parece necesario remodelar el articulado, introduciendo en el mismo las matizaciones y eliminaciones que se deducen de cuanto se sugiere.

SANCION ACCESORIA

El articulado que se propone omite toda referencia al sujeto sobre el cual han de recaer las sanciones. También en este punto resulta notoria la imprecisión, máxime porque con arreglo al cuadro de figuras sancionables no siempre el capitán o el patrón de la embarcación puede resultar responsable.

En el segundo párrafo del art. 49 se añaden más sanciones accesorias. Incluso se llega a la paralización del buque:

«Podrá la sanción llevar consigo la privación, por tiempo de uno a seis meses, de la licencia de pesca o autorización administrativa correspondiente para el ejercicio de la industria pesquera, así como también la retirada del título profesional del Capitán o Patrón de las embarcaciones infractoras. En todo caso, cuando se trate de infracciones en materia de pesca cometidas por tercera vez en el plazo de dos años, la privación de la licencia de pesca o autorización administrativa para el ejercicio de la industria pesquera se aplicará en su máxima extensión».

Ya hemos señalado nuestra discrepancia con la licencia para el ejercicio de la industria, con su canon de 100 a 10.000 pesetas por buque y año. Se trata de la duplicación de una forma impositiva, que resultaría también discriminatoria para la pesca, pues a ninguna otra in-

dustria del país se exige más que el pago de una Licencia Fiscal del Impuesto Industrial.

El precepto que ahora comentamos suministra una razón más para postular la eliminación del Art. 28, por el cual trata de introducirse la segunda Licencia. Claro está que, aún suprimido este artículo, cabría mantener la suspensión del buque hasta el máximo de seis meses, lo cual no dejaría de ser en la inmensa mayoría de los casos una lamentable desorbitación punitiva.

Con esta frecuencia en pasarse de rosca, el anteproyecto pierde gran parte de su utilidad. Lo que la opinión pesquera esperaba era una ley económica del sector pesquero, y se encuentra con un esquema de ley fiscal y penal, por encima de los demás aspectos.

INDIVIDUALIZACION DE LA RESPONSABILIDAD

En el Art. 50 el anteproyecto parece acercarse a la definición y determinación de los sujetos responsables de las infracciones. Se queda, sin embargo, a mitad de camino:

«La infracción que se cometa con ocasión del ejercicio de la pesca por medio de embarcaciones, deberán ser anotadas en los asientos de las mismas, para apreciar la posibilidad reincidencia, así como en la libreta de inscripción marítima, cuando las sanciones se impongan al Capitán, Patrón o cualquier otro miembro de la dotación. Cuando la sanción se imponga el armador, se anotará además en el rol de la embarcación».

Norma cuyo carácter puramente aplicativo la clasifica como impropia de la Ley y destinada a un reglamento complementario. En todo caso, el anteproyecto no concreta en que casos se ha de sancionar al responsable de la nave durante la navegación y en cuales debe ser la empresa sujeto castigado.

Este vacío parece importante. Si no se colmara surgirían no pocas dificultades de aplicación, a la hora de sancionar. Se trata de un punto esencial del derecho punitivo, que no puede quedar a merced de interpretaciones. Lo menos que puede pedirse a una ley del derecho sancionador es que determine con propiedad las figuras de infracción y el sujeto responsable de la comisión de cada una.

GRADUACION DE LAS MULTAS

De parecida vaguedad adolece el Art. 51. En su párrafo primero dice:

«La cuantía de las multas se graduará según las circunstancias que concurren en los hechos cometidos y la transcendencia de éstas, previa instrucción del expediente administrativo correspondiente».

Para evitar excesos de rigor, tan frecuente, la ley debiera establecer la graduación, aun valiéndose de márgenes. Y acentuar la necesidad de ligar la importancia de la sanción a la malicia del acto, para dejar al margen las situaciones en que no concurre dolo específico.

El Art. añade que «la responsabilidad subsidiaria por insolvencia se regulará por las disposiciones vigentes». No determina en que casos tal responsabilidad de segundo grado será exigible, dejando un ilimitado margen a la arbitrariedad.

En la práctica, tal cúmulo de imprecisiones no podría dar origen más que a dificultades en la aplicación de la ley

UN PUNTO DE PARTIDA

Las consideraciones hasta aquí perfiladas revelan que el anteproyecto ganaría bastante, eliminando el capítulo destinado a infracciones y sanciones. También cabría limitarse a establecer principios generales sobre la materia, dejando para los reglamentos de las diferentes modalidades pesqueras el mecanismo de la definición de las figuras de infracción y de la imposición de sanciones.

En todo caso, es necesario desarrollar jurídicamente con más propiedad y detalle, los aspectos punitivos del derecho pesquero. Cada disciplina tiene su técnica y no se puede prescindir de ella cuando se trata de forjar un instrumento legislativo flexible y duradero.

Si la ley nace vieja es preferible que no nazca, porque de este modo queda el camino expedito para su ulterior estudio y promulgación. Y lo mismo cabe decir si nace con deficiencias a la vista, tan notorias como las que en este sumario repaso al anteproyecto se señalan.

Todo esto no quiere decir que el trabajo realizado por la ponencia sea ocioso, ni mucho menos. Por de pronto constituye un punto de partida, una base de discusión donde antes nada existía. Partiendo de esta realidad se puede llegar a otras más cabal y más ágiles, que algún día pueda convertirse en proyecto de ley.

Lo que desde luego están a la vista son las dificultades del empeño. Nadie debe extrañarse de ellas, dado el excepcional desarrollo que la materia ha adquirido en pocos años y el escaso esfuerzo jurídico-económico que se ha realizado en el país mientras la industria adquiere dimensiones inusitadas.

Es necesario acomodar la visión a ellas, especialmente al estructurar una ley del sector. Esperemos que así suceda en la discusión del anteproyecto, sobre el que afortunadamente se ha abierto debate, del que puedan salir resultados provechosos.

MAREIRO

