

Nuestros lectores tienen noticia de la gestación de una Ley de Pesca Marítima.

La idea había tomado cuerpo en España a comienzo de los años 30 y en la década de los 40.

Esperamos que a la tercera sea la vencida.

Tal vez en ningún momento pudo ser, cuanto en éste, tan oportuna la iniciativa.

Como esquemas del anteproyecto han elaborado uno la Subsecretaría de la Marina Mercante y otro el Sindicato Nacional de la Pesca.

Ambos fueron circulados a personalidades y entidades, con invitación a formular sugerencias o comentarios al segundo de ambos textos. No conocemos por el momento los resultados de la encuesta.

A participar en ella ha sido también invitado nuestro Director.

Si bien el plazo para las respuestas resultara corto y el tema complejo y amplio, nos parece oportuno dar a conocer ahora los puntos de vista del consultado, en una primera aproximación al interesante tema.

por

V. PAZ-ANDRADE



ENTRE el "guión-esquema" anticipado por la Subsecretaría de la Marina Mercante y el "esquema" redactado por "personal técnico" del Sindicato Nacional de la Pesca, resaltan las similitudes de contenido y proyección. Era de esperar que así aconteciera, en orden a la materia específica de cuya regulación se trata, pero la coincidencia se extiende a los límites dentro de los cuales, al menos en principio, parece encuadrarse la obra legislativa a forjar. Es decir, que la misma óptica parece aplicarse en ambos trabajos previos, a la dimensión, contenido y finalidad objetiva que al nuevo ordenamiento podrían ser infundidos.

Si bien —como es lógico— la segunda contribución resulta algo más desarrollada que la primera, ambas parecen coincidir en puntos clave. Cuando menos, en el de dejar las cosas como están, o con escasa variación, dentro del sector español de las pesquerías.

Dijérase que tanto un boceto como el otro responden a una concepción estática. Aun así, no negamos que la Ley cubriría alguna finalidad útil, pero de cortos alcances. Supondría la refundición del material en vigencia, actualmente disperso, e incluso podría suponer la reordenación de fuentes y antecedentes, bien hayan adquirido rango de ley, o solo reglamentario.

De cualquier modo, si tal concepción prevaleciera en la fase gestatoria del proyecto, nos parece que poca cosa saldríamos ganando. Incluso podría conducir, el corto alcance de la tarea, antes al retroceso que al avance en una esfera del derecho que se está forjando aceleradamente en el mundo. Para España podría englobar la renuncia —al menos por cierto tiempo— a la reestructuración institucional de la Administración, en armonía con el crecimiento y la complejidad que ha adquirido el sector de las pesquerías, principalmente en las dos últimas décadas. Fenómeno de alcance mundial, que España acompañó en una posición de vanguardia a la cual no sería posible renunciar.

ANOTACIONES AL ANTEPROYECTO DE

1. LA ADMINISTRACION Y LAS PESQUERIAS

TANTO en el primer boceto como en el segundo, parecen sentarse como presupuestos a conservar en la redacción del proyecto, los siguientes:

a) La actual jerarquía administrativa de la pesca marítima, manteniéndola en el escalón de Dirección General;

b) La actual separación entre las pescas marítima y la fluvial, una en el Departamento de Comercio y otra en el de Agricultura;

c) La dispersión consecutiva de los servicios relacionados con el sector, entre diversos departamentos ministeriales, incluso en materia de investigación científica.

Sin necesidad de apurar el desglose, parece que valdría la pena concebir la obra legislativa bajo principios más dinámicos. Es decir, más ajustados a la naturaleza de la actividad económica que se trata de reordenar, a la importancia y complejidad que ha adquirido, a la función social que cumple, a su proyección internacional, a las crecientes necesidades de su desarrollo, etc.

Aun sin entrar en un análisis exhaustivo del tema, salta a la vista que una ley dictada hoy, sobre materia tan influida por el cambio tec-

nológico y la inversión masiva de capital, como es la explotación de los mares, habría de nacer envejecida, desfasada o alicortada si no respondiera a otros principios, que a los tradicionales. Aquellos que fueron alumbrados cuando el papel de los productos marinos, en la balanza de alimentos, era secundario; cuando el radio de las capturas no excedía del mar litoral; cuando la problemática de la producción y del mercado era simple y elemental...

En pocos años, el sector pesquero ha llegado a la mayoría de edad industrial. Su horizonte en el mundo moderno ha adquirido dimensiones insospechadas. Lo que su estructura realmente necesita no es un reajuste flamante de viejos cuadros administrativos, manteniendo la insuficiencia, dispersión y frondosidad de que adolecen. Lo que necesita es una ley sectorial innovadora, de alta funcionalidad, abierta y dinámica, o que al menos no cierre el horizonte a las reformas sucesivas. Aquellas que más tarde o más temprano, se impondrán por su propia evidencia.

2. ORGANOS DE ASESORAMIENTO TECNICO

EL problema no se limita a los órganos ejecutivos de la Administración. Es decir, a elevar la

jerarquía y competencia de los mismos. También incluye a los órganos consultivos. En el esquema de paternidad sindical hay referencia a un "Consejo Ordenador de la Pesca Marítima". Parece que, de no tratarse del actual Consejo Ordenador de Servicios Marítimos, se sugiere la creación de un organismo análogo, dedicado con especialidad a la problemática de las pesquerías.

Sería el modo de iniciar una evolución prometedora. Pero mucho más importante y necesario podría ser la creación de un Instituto de Economía y Tecnología Pesqueras. Es evidente que un órgano de esta clase, establecido en la costa atlántica, desempeñaría funciones del más alto interés, que actualmente no están atendidas en España. Funciones formativas, de capacitación profesional para el empresario de las pesquerías y el claustro de las Escuelas Náutico-Pesqueras y misión consultiva o de asesoramiento para informar a la Administración y a los industriales sobre materias específicas. Instituciones análogas existen en Noruega, Inglaterra, Alemania, Estados

Otras menciones en cambio resultan notoriamente incompletas. Por ejemplo, en el capítulo dedicado a la "formación profesional", no se incluye al *economista pesquero*. Con decir que se trata del técnico de la rentabilidad, basta para comprender la importancia de su papel, tanto en el asesoramiento de los proyectos de buques de pesca, como en la dirección de la firma armadora, en la industria de transformación de recursos, del transporte de los productos, etcétera.

Aunque en el Cap. 3.º se hace referencia a "zona marítimo-terrestre a efectos de pesca", ninguna atención se consagra expresamente al fomento de las especies sedentarias, particularmente a la conchicultura. Esta rama de la producción cultivable, que ha tenido desarrollo espectacular en el mejillón, y siglos atrás en la ostra, necesita de un modo preferente la tutela de la ley —con independencia de los Planes locales donde existan—, para adquirir el desarrollo que se hizo rápidamente asequible a otros países como Francia, los Estados Unidos, el Japón, etcétera.

Régimen Financiero de los Puertos Españoles, del 28/1/966. Así lo dispone su Art. 10, cuya aplicación ha sido indefinidamente suspendida por una Orden posterior.

Tal situación comporta un trato discriminatorio, contrario al principio de la igualdad ante la Ley. La que ahora está a punto de entrar en forja no debería dejar de abordar éste y otros problemas de análoga naturaleza, a fin de resolverlos conforme al principio de paridad fiscal con las demás industrias. Especialmente en cuanto a eliminar la imposición directa sobre el producto de las ventas, que tantas veces se exige sin que el contribuyente tenga posibilidad de cubrir los costos de extracción del producto.

5. EL BUQUE DE PESCA COMO OBJETO TRIBUTARIO

Por consecuencia de la inevitable asincronía entre la evolución tecnológica y la remodelación de las instituciones del derecho económico se han producido otras situaciones tributarias anómalas en torno al buque de pesca. Tal vez la de más ostensible injustificación, se identifique con la pluralidad de cuotas por Licencia Fiscal del Impuesto Industrial.

El tributo así designado legitima el ejercicio de la actividad gravada, que en este caso es la venta del pescado al mayor por armadores de buques dedicados a su captura. Como base del gravamen, desde los tiempos de la antigua Contribución Industrial, de Comercio y Profesiones, por el buque de pesca se tributa con arreglo a la capacidad de almacenamiento del producto en nevera. (Epígrafe núm. 1.411 de la Tarifa).

No se ha modificado la legislación, al incorporarse a la flota los modelos de buques no tradicionales. Se trata de los auto-congeladores para la totalidad o parte del pescado que capturan y de los buques-factoría, principalmente. Pero a consecuencia de la actividad inspectora, en parte respaldada por alguna resolución del Tribunal Económico - Administrativo Central, el buque congelador y el factoría vienen siendo sometidos al pago de Licencia Fiscal, no sólo por aquél epígrafe, sino también por la actividad frigorífica o por el taller mecánico para sus propias necesidades, que tengan instalado a bordo, cual si se tratase de industrias autónomas.

El concepto de buque de pesca como unidad de producción, resulta de este modo desconocido. No parece necesaria mayor justificación para postular un replanteamiento de la cuestión, partiendo de los principios que informan la estructura del tributo y la necesidad de reconocer que la unilateralidad del producto predetermina la del impuesto.

ESQUEMA DE LEY DE PESCA

Unidos, Japón, la URSS, etc.

El Instituto de Economía y Tecnología Pesqueras, tendría sin duda proyección ibérica e ibero-americana. Podría contribuir a la formación de expertos para enseñanzas técnicas y para las empresas armadoras, navales, conserveras, etc., así como para el desempeño de misiones internacionales orientadas a la capacitación y al desarrollo pesquero en otros países, que a través de la relación cultural activa crearían nuevos vínculos económicos y espirituales con España.

3. ALGO QUE SOBRA Y ALGO QUE FALTA

Con independencia de la apertura hacia problemas y objetivos propios de la hora presente, se advierte en ambos esquemas la necesidad de cribar las cuestiones propias de una ley, para desglosar las que parecen reservadas a la potestad reglamentaria o las que son de imposible sujeción a las facultades del hombre. Este elemental descarte obligaría a prescindir de algunos temas incluidos en diversos capítulos: "dimensiones de artes y mallas", "playas, caladeros y placeres", "evolución de las poblaciones piscícolas", "biología, ecología de peces, crustáceos y moluscos", etc.

4. REVISIÓN DE IMPOSICIONES FISCALES

En el título IV, bajo la rúbrica "desarrollo y protección de la industria", se incluyen dos capítulos. Uno destinado a "Tasas e Impuestos parafiscales" y otro a "exenciones y bonificaciones fiscales". No hay elementos de juicio para conocer el desarrollo que habrá de darse a tales menciones. Tampoco los hay para suponer que, en esta materia, la Ley dejara de ser conservadora de lo existente.

Esto último supondría un retroceso, en la obra reformadora que el Estado ha emprendido hace algunos años, al eliminar en su mayoría las imposiciones municipales sobre el valor en primera venta del pescado. Las mismas razones económicas, sociales y técnicas obligan a revisar la percepción del 2.08% del Arbitrio sobre el Valor de la Pesca, que perciben las Juntas de Obras y Servicios de Puerto, sobre las descargas de pescado fresco, exclusivamente. Las de bacalao verde, pescados y mariscos congelados tributan a razón de un tanto por tonelada.

El gravamen conforme al peso y la clase, y no *ad valorem*, debiera aplicarse sin excepción alguna, desde la entrada en vigor de la Ley de

6. LAGUNAS JURIDICAS A CUBRIR

EN el sector de las pesquerías surgen figuras del derecho vivo, que han recibido por ahora escaso o nulo tratamiento en los Códigos ordinarios. Un ejemplo típico es el de la *coopropiedad* de buques, e incluso de *artes de pesca*, que dio origen a multitud de litigios por deficiencias de regulación específica. También ha conducido a injusticias de orden tributario, como la de que el Impuesto sobre Transmisiones inter-vivos, cuando adquiere más de una persona, se gire por aquel concepto y el de sociedad, sin tener en cuenta que el cambio de propiedad no es más que uno.

Tampoco se halla debidamente regulada la figura del *gerente de buques de pesca*, cuyas obligaciones y derechos merecen mayor desarrollo de la normativa legal. Nos referimos a cuando la empresa no ha adoptado la forma de compañía mercantil pues en este caso los Estatutos deben regular la cuestión.

Como otro vacío legal a cubrir pudiera señalarse el del *arrendamiento de buques de pesca*. Incluso el de buques mercantes carece de regulación específica en nuestra legislación. En 1970 se han otorgado en España numerosos contratos de esta clase, incluso con firmas extranjeras. Tal antecedente descubre una laguna legal, y a la vez, suministra una experiencia. No deberían dejar de tenerse en cuenta al elaborar en España una pieza básica del derecho de las pesquerías.

Tampoco se dispone de normas suficientes sobre el *arrendamiento de buques mercantes frigoríficos*, utilizados en el transporte de la pesca. Esta actividad comercial viene llamada a creciente desarrollo, en especial si las obligaciones y derechos de arrendadores y arrendatarios se definen con justeza, mediante la adaptación en forma idónea a los fines de la relación comercial que se trata de tutelar.

7. PRIMAS Y DESGRAVACIONES

EL sistema de estímulos a la construcción naval y la desgravación fiscal a la exportación han dado en el sector pesquero frutos que nadie desconoce. En unión del crédito naval, han favorecido el crecimiento y la diversificación de la oferta de recursos marinos, contribuyendo positivamente a la mejora de la balanza comercial, en términos que nunca se habían conocido como contribución de esta rama.

Resulta suficiente éste razonamiento, para justificar el restablecimiento del régimen de primas a la construcción, al importe que este beneficio tenía para las de pesca antes de la Orden comunicada del 29/7/70. La importancia de la reducción del

7% al 4,5 contribuiría a desalentar las inversiones que en su mayor grado podrían contribuir a cubrir las deficiencias de que aun adolece nuestro sistema pesquero.

Una revisión más prolija debería ser aun practicada en el régimen de desgravación fiscal. Anomalías como la de mantener el coeficiente de cefalópodos congelados en el seis por ciento, mientras para pescados se concede el ocho por ciento, reclama un tratamiento de equiparación.

La revisión debería alcanzar a los pescados y cefalópodos frescos, cuya explotación no resulta menos beneficiosa. Sin embargo, con un coeficiente de 1.5 por ciento resulta prácticamente desprotegida.

8. CREDITO ESPECIFICO

LOS dos esquemas de que aquí partimos coinciden en referirse a la ordenación de la flota y del crédito naval. Ambas cuestiones resultan estructuralmente ligadas, pero pertenecen más bien a la estrategia del desarrollo que a su legislación básica.

Sería necesario llevar solamente a ésta, los principios de aplicación general, a cualquier programa de incremento, renovación o modernización de flota o instalaciones pesqueras. Por ejemplo, alguna declaración de ley que pudiera evitar las reducciones drásticas del plazo de amortización y los repentinos incrementos en los tipos de interés, que ha experimentado el sistema español de crédito naval durante el decenio de los años sesenta.

Por lo que se refiere a las fuentes de financiación, nada indica que pueda resultar viable por el momento su unificación. Pero si la diversidad ha de mantenerse, tampoco parecería justificable que las Cajas de Ahorros de las zonas litorales, no vengán especialmente obligadas a mantener abiertas líneas de crédito, para instrumentar la mejora de explotaciones, de extracción o transformación de productos de la mar, que se promueven en la zona donde aquellas instituciones radican.

9. POLITICA PESQUERA DEL M. C.

EL Diario Oficial de las Comunidades Europeas, correspondiente al 27/10/70, inserta dos disposiciones de singular trascendencia para las pesquerías europeas. Se trata de los Reglamentos que, de ahora en adelante, conducirán por nuevas vías la política económica del sector en los países del Mercado Común. El Regt.º núm. 2141/70 del Consejo, desarrollando una política común de estructuras en el sector de la pesca. Y el Regt.º núm. 2142/70 fijando la organización del mercado de los productos de la pesca.

Parecería imperdonable miopía desconocer la trascendencia que am-

bas ordenaciones habrán de tener en la evolución de la economía pesquera del Continente. Incluso en la de los países no integrados por ahora en la Organización de los Seis, pero concurrentes a las mismas áreas de pesca o participantes en los mercados occidentales.

Así un Regt.º como el otro, dentro de sus distintos campos de aplicación, tratan de promover un fortalecimiento vigoroso de la producción pesquera y de favorecer, con un sistema ágil de compensaciones al productor, los riesgos del abatimiento eventual de los precios. Merced al sistema combinado que ahora se establece, la industria pesquera en el M. C., disfrutará de un grado de protección equivalente al de la agricultura o la ganadería. Principio de notoria equidad, puesto que las tres ramas contribuyen a la misma necesidad social.

Una ley como la que se proyecta, dictada con posterioridad a ambas regulaciones, y al Acuerdo de asociación de España con el M. C., no puede desconocer la nueva situación del problema. Los principios que acaban de ser proclamados para los Seis, también marcan el camino por donde tendrá que marchar el resto de los países. España en primer término, no sólo por los vínculos recientemente creados, sino por su jerarquía entre los grandes países pesqueros.

10. PARTICIPACION DE LOS PRODUCTORES

EN el segundo de los Reglamentos dictados por la C.E.E. se valora especialmente la participación de las organizaciones de productores, en la solución de los problemas. Se trata de promover así la cooperación directa de los interesados en la aplicación de las medidas correctoras, y de utilizar su experiencia directa.

Esta utilización sería interesante canalizarla, mediante la creación de órganos representativos, incluso a otros fines. El viejo esquema de las Juntas Locales o Regionales de Pesca que se ha experimentado en España, no cumple las necesidades actuales. Sería interesante perfilar la creación de órganos más evolucionados, a través de los cuales la Administración pudiera disponer de fuentes de información vivas, nutridas por la experiencia profesional e industrial.

Tal vez la adopción de los Consejos Consultivos que funcionan en otros países, pudiera suponer un avance positivo en la colaboración entre la experiencia y la ciencia, la industria y la Administración.

11. ESTIMULOS A LA DIVERSIFICACION

NO solo en España sino en todo el mundo, el de las pesquerías es un sector en evolución acelerada. La experiencia de la última década, en nuestro sistema de pro-

ducción pesquera, es aleccionadora. Especialmente en orden a la rentabilidad de los estímulos, crediticios o de otra clase, que pueden traducirse no solo en aumento de la oferta, sino en su diversificación. Incluso como medida anticíclica, correctora de eventuales depresiones.

Partiendo de una premisa tan elemental, la ley podría acelerar el desarrollo de las pesquerías que aun faltan en nuestro sistema. La de grandes crustáceos, como langosta, bogavante o "king crab", por ejemplo. La de arenque, entre los peces; así como la de especies destinadas a reducción en harina de pescado u otros productos con proyección fuertemente negativa en la balanza comercial del país.

Parecidos beneficios puede reportar a la economía nacional, el fomento de productos nuevos, mediante la industrialización o la comercialización de los que se extraen de la mar en proporciones masivas.

Los estímulos que se otorgarán a este tipo de innovación, cuando por su importancia estuvieren justificados y durante el período de maduración de las inversiones respectivas, habría de declararse compatible con la desgravación fiscal a la exportación o con cualquier otra forma de protección que responda a distinta finalidad.

12. LA FORMACION DE LA ESTADISTICA

TAMPOCO se refieren los esquemas repetidamente aludidos, a la formación de las estadísticas económicas del sector. Se trata de un instrumento imprescindible para avanzar en el conocimiento de los problemas, así científicos como económicos y tecnológicos de la producción de productos acuáticos.

Hasta ahora se ha logrado computar el volumen de las descargas por especies, por puertos, por meses... Aunque los resultados fuesen veraces, no resultarían suficientemente expresivos. Sería necesario avanzar hacia la estadística por *unidad de esfuerzo* y por áreas de pesca, con la cronología adecuada, especialmente en las pescas estacionales.

Se trata en primer término, de un problema de recogida de datos para cuya realización resulta indispensable contar con el mando de los buques. En este punto la ley podría exigir de los capitanes, pilotos o patrones españoles la misma cooperación que de los mismos profesionales se exigen en Alemania, Inglaterra, Noruega, etc.

Al mismo tiempo el texto legal debería establecer las bases para la elaboración de las estadísticas de pesca. No simplemente la de descargas por especies y puertos. Principalmente la estadística por unidad, por hombre y tonelada de buque utiliza-

do en la captura, por áreas de pesca, por temporada, etc.

No resultaría ocioso, aunque parezca evidente, que el texto contuviera la prohibición expresa, de que los datos declarados se utilizaran a otros fines. Incluso los de carácter tributario. Podría así contribuirse a eliminar la tentación al falseamiento inicial de las cantidades capturadas. También debería asegurarse la periodicidad en la publicación de las estadísticas elaboradas, y su carácter global.

13. DERECHO COMPARADO Y VIGENCIAS

NO se acompañan a los esquemas acotados una relación de antecedentes legislativos de la obra legal que se trata de confeccionar, ni la tabla de vigencias comprensiva de las disposiciones que rigen hoy en la materia. Los trabajos de esta clase resultan indispensables en la gestación de una ley. Mucho más en este caso, por la índole específica de la materia que se somete a reordenación.

La pesca marítima se ejerce principalmente en mares libres. En áreas de acceso abierto a las flotas de distintas banderas. Los productos se destinan preferentemente a la despesa nacional, pero también a la exportación. Dentro de la órbita así esbozada, España ocupa el octavo o noveno lugar en la escala internacional, por el volumen de sus extracciones y el quinto, por valor de su producción en dólares. Partiendo de estas premisas, una ley de las pesquerías que se dicte en España, y en los umbrales del siglo XXI —que se anuncia como el apogeo máximo de la renta alimenticia del hidrociclo—, no puede ser articulada con garantías de eficiencia sin conocer a fondo lo que en otros países se hizo o se está haciendo en la misma esfera de la economía y el derecho. Reunir esta documentación, estudiarla bajo un ángulo de visión tan objetivo como idóneo, y aprovechar sus enseñanzas en cuanto favorezcan la estructura española de la producción pesquera, constituye una tarea previa ineludible.

Si se prescindiera de ella, se correría el riesgo de caer en la improvisación o en el desfase, restando al instrumento legal que se trata de forjar sus más prometedoras posibilidades. Mucho más si de la Ley se pretende hacer una pieza engranada en la programación del desarrollo sectorial, con su cuadro de estímulos, facilidades crediticias, exenciones fiscales, primas a la construcción o la producción, desgravaciones, etc. Dentro de esta órbita la Empresa pesquera española necesita vivir en un régimen de relativa paridad con sus competidoras de otras banderas.

CUANTO aquí se expone no agota, ni mucho menos, el repertorio de cuestiones que pudieran abordarse en el texto de una ley española de las pesquerías. Solamente intentamos esbozar la perspectiva de una obra tan prometedora, hacia un más amplio abanico de temas, así como centrar un poco más la selección, en una línea evolutiva y dinámica.

Desde nuestro punto de vista —que ninguna autoridad presupone— no basta con recortar o reordenar la fronda de disposiciones que se fueron dictando a lo largo de los años. El problema reclama un replanteamiento más profundo, con vistas a la magnitud presente y a la que en un futuro a la vista alcanzará la producción alimenticia de la mar. Lo que se necesita no nos parece que sea la mera recopilación de normas envejecidas, desarticuladas o casuísticas. Ni mucho menos la perpetuación de un marco administrativo notoriamente insuficiente para seguir la evolución de una industria tan compleja, y, al presente, tan intensamente tecnificada.

Nos parece que la ley debe concebirse como un instrumento socio-económico del sector pesquero. De un sector cuya estructura diferencial, y su desasimilación radical respecto a las exportaciones de tierra, le imprime características propias y genera una problemática compleja y específica. Tanto de orden nacional como en la esfera internacional, así en la problemática de la explotación primaria, como en la del mercado.

La tarea que supone la elaboración del anteproyecto reclama acumulación de datos y experiencias, además de una capacitación en la materia nada fácil de improvisar. Se trata a la vez de una obra técnico-jurídico y técnico-económica, que presupone conocimientos de base sobre la dinámica de la producción de la mar y el mercado de los productos de la pesca.

El respaldo de tales competencias parece indispensable en la operación inmediata, a la que aquellos esquemas han venido a cubrir. Es decir, en la confección del anteproyecto. Precisamente, en la articulación de esta pieza, la Ley puede adquirir o perder su capacidad funcional futura. La influencia y la trascendencia social y económica que de ella se espera, dependerán del enfoque básico y la apertura del ángulo con que se proyecte.

Después, la Administración, podrá someterlo a cuantas informaciones y revisiones estime conveniente promover, antes de que el proyecto sea enviado a las Cortes.